A política exterior do Brasil à época da Independência lançou raízes de dependência estrutural. Com o tempo os dirigentes reagiram, propondo um projeto de nação a construir, que somente viria a incorporar-se como vetor da política exterior a partir de 1930. Em 1989, encerrou-se o ciclo desenvolvimentista, por força de mudanças externas e opções nacionais. A política exterior perdeu seu norte, exibindo a dança dos paradigmas, na acepção de Cervo.

Utilizando avançados métodos de análise das relações internacionais, os autores reconhecem o papel exercido pelo setor externo para a formação nacional: a consolidação do território, a segurança, a convivência global, o experimento de idéias e valores – mas, sobretudo, o atraso e os rumos do desenvolvimento econômico brasileiro.

O volume destina-se especialmente às áreas de Relações Internacionais, História, conomia e Política.

CODIGO EDU: 343129


ISBN 85-230-0661-3
9788523006617

História da Política Exterior do Brasil · AMADO LUIZ CERVO · CLODOALDO BUENO

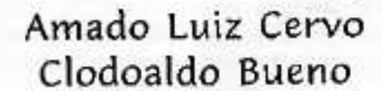
AMADO LUIZ CERVO
CLODOALDO BUENO

História da Política Exterior do Brasil



COLEÇÃO O BRASIL E O MUNDO



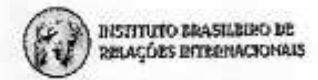


História da política exterior do Brasil

2ª edição

Coleção
O Brasil e o Mundo





Equipe editorial: Severino Francisco (Supervisão editorial); Rejane de Meneses (Acompanhamento editorial); Cecília Fujita (Preparação de originais e revisão); Marlene Augusta da Penha (Editoração eletrônica); F. Secchin (Capa)

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 02, Bloco C, Nº 78
Ed. OK, 2º andar
70300-500 Brasília-DF
Tel: (0xx61) 226-6874
Fax: (0xx61) 225-5611
editora@unb.br

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Cervo, Amado Luiz
C419 História da política exterior do Brasil / Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno. — 2. ed. — Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2002.
526 p. — (Coleção O Brasil e o Mundo)
ISBN 85-230-0661-3
1. Política exterior-Brasil. 2. Relações internacionais-Brasil. I. Bueno, Clodoaldo. II. Título. III. Série.

CDU-327 (81) (09)

Sumário

PARTE III

DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA À GLOBALIZAÇÃO

Amado Luiz Cervo

Introdução

A política exterior correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e desenvolvimento ou de atraso e dependência.

Na história do Brasil, após o rompimento com Portugal em 1822, a política exterior serviu internacionalmente à paz entre os povos, com exceção de um período nos meados do século XIX, entre 1850 e 1870. A capacidade do setor externo de subsidiar o crescimento e a autonomia socioeconômica do país não foi acionada, entretanto, de forma estável. Sucederam-se períodos em que a leitura do interesse nacional, feita pelos homens de Estado, ditou políticas restritivas, favoráveis a segmentos sociais e prejudiciais à nação, e períodos em que aquele interesse foi atendido de forma mais global e abrangente – e, nessas circunstâncias, a política perdeu seu caráter conjuntural para ferir as estruturas e tornar-se prospectiva.

A política exterior não se situa, necessariamente, no domínio da racionalidade intrínseca da história ou no das fatalidades. Não esgota sua explicação na clássica dicotomia de causas e efeitos, como se as determinações históricas agissem exclusivamente por si, à revelia de indivíduos e coletividades. Desafia a argúcia do estudioso que vai à busca da inteligibilidade da ação humana no tempo.

Os autores tiveram dois objetivos nesta obra: consolidar o conhecimento elaborado sobre as relações internacionais do Brasil e revestir a síntese resultante desse esforço com uma nova interpretação histórica. Com efeito, nos anos recentes, mercê dos progressos da pesquisa no Brasil e no mundo, o método histórico definiu outras categorias explicativas para conduzir a viagem do historiador pelo

passado das relações internacionais.[1] Estas seriam determinadas por dois sistemas, que agem no ponto de partida – um sistema de causalidade – e no ponto de destino – um sistema, portanto, de finalidades. As duas categorias convergem em sua função explicativa, freqüentemente, quando as necessidades – de natureza econômica sobretudo, mas, em menor escala, demográficas, geográficas, culturais ou psicológicas – se relacionam diretamente aos desígnios, metas ou objetivos que o Estado estabelece externamente. Não se vinculam, por vezes, quando, precisamente, a política exterior tenha por finalidade quebrar estruturas internas e superá-las.

O historiador transita, constantemente, das condições objetivas, estabelecidas pelas forças profundas, aos fins da política, passando pela análise das decisões de Estado, o terceiro elemento fundamental do método. Com efeito, é no processo decisório que se digere a causalidade histórica, direcionam-se as energias para metas concretas, de acordo com um sistema de cálculo, comumente chamado de estratégia, que pondera meios, fins e riscos. A complexidade do movimento das relações internacionais, que cruza variáveis tão diversas, cresce ainda mais quando se parte do princípio segundo o qual não há evidências científicas, a não ser aquelas que vierem à luz pela via da demonstração, que no caso histórico significa a confrontação das hipóteses de trabalho com os dados de informação documental.

A política exterior do Brasil gerou um volume de documentos acumulados e conservados cuidadosamente no Arquivo Histórico do Itamaraty – parte no Rio de Janeiro e parte em Brasília –, um dos acervos mais complexos e bem organizados do mundo no gênero. Apesar de distribuída a tarefa entre dois pesquisadores, a apreensão e a análise da rica experiência histórica brasileira em termos de política internacional, com o intuito de redigir uma obra, não poderia ser realizada dentro dos arquivos. A eles se dirigem especialistas, que produzem estudos específicos sobre temas ou períodos da história, que servem de base para construção ou revisão de sínteses. No presente caso, os autores também recorreram a importantes coleções

[1] Renouvin e Duroselle (1967); Saraiva (1997); Krippendorff (1979); Duroselle (2000); Watson (1992); Lima e Cheibub (1983); Amado L. Cervo, A historiografia brasileira das relações internacionais. *Inter-American Review of Bibliography*, 42(3): 393-

de documentos históricos publicados, tanto para checar o conhecimento elaborado quanto para cobrir lacunas da historiografia, como, por exemplo, as décadas finais do Império, a República Velha de 1912 a 1930 e o período posterior a 1964.[2]

A avaliação do conhecimento e a complementação de suas lacunas, conduzidas pelo método próprio deste ramo das ciências históricas, tiveram por fim a descoberta, a descrição e a compreensão das tendências da política externa brasileira nos dois últimos séculos. Por que, à época da Independência, estabeleceu-se o modelo mais ruinoso ao interesse nacional já experimentado? Como, nos anos quarenta do século XIX, foi possível romper com aquele modelo e formular uma das alternativas de melhor qualidade e oportunidade para a história brasileira? Quais as razões que levaram ao equilíbrio entre interesses internos e externos para produzir uma nova fase, comodamente administrada na segunda metade do século passado? Em que medida a República sacrificou uma herança de conquistas ou avançou para adequar o Estado aos novos tempos? Como foram reunidas, à época de Vargas, as condições para se implementar pela primeira vez um tipo de política externa funcional, tendo em vista não mais o interesse de um segmento social, mas o superior interesse da nação? Como se relacionaram desenvolvimentismo e política exterior, entre 1930 e 1989? De que modo e com que efeitos adaptou-se o Brasil às relações internacionais da era da globalização?

A hipótese fundamental que permeia a interpretação histórica corresponde precisamente ao caráter supletivo do setor externo, em

[2] As coleções de documentos históricos mais importantes são: o *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, depois *Relatório*, publicado anualmente desde 1831, com apenas uma interrupção significativa, entre 1902 e 1912. A partir de 1964, o Itamaraty mantém publicação regular de documentos diplomáticos, por meio das séries *Textos e Declarações sobre Política Externa* (1964-1965), *Documentos de Política Externa* (7 v., de 1967 a 1973) e *Resenha de Política Exterior do Brasil*, revista trimestral iniciada em 1974. Nos anos 1990 essas publicações deixam de ser regulares e dão lugar a volumes isolados publicados pela Funag e aos *sites* da Internet (http://www.mre.gov.br, http://www.relnet.com.br). Os *Anais* do Parlamento brasileiro (Câmara dos Deputados e Senado) mantêm-se em dia com a publicação das sessões plenárias desde 1826, e contam com mais de dois mil volumes para o estudo da evolução do pensamento e das pressões sociais sobre a política externa. Outras coleções menores figuram na bibliografia, como as *Atas do Conselho*

um país como o Brasil, em função dos condicionamentos objetivos e da vontade política, para promover ou retardar o processo de desenvolvimento econômico e social, que se deu por inserção na expansão e nas mudanças do sistema capitalista. Essa hipótese orientou a procura, através do tempo, dos fatores repressivos e estimulativos da dinâmica social, sem respeito a postulados mecanicistas ou a teorias explicativas isoladas.

A historiografia brasileira das relações internacionais é similar à dos outros países. Até por volta de 1940-1950, prevalecia aqui também a história diplomática tradicional, que se fazia em todo o mundo, com interpretações conduzidas de dentro das nações ou das nacionalidades, que veiculavam os argumentos da respectiva chancelaria. Era uma narrativa superficial de fatos. Fazia-se uma história apologética e limitada quanto ao objeto e à capacidade explicativa. Desde os anos 1920, foi influenciada em bom sentido no Brasil pela obra de João Pandiá Calógeras. A criação do Instituto Rio Branco, em 1945, representou um avanço desse gênero historiográfico, ao estimular os estudos diplomáticos. A historiografia brasileira das relações internacionais adquiriu sua maturidade quando a história diplomática foi superada pelos métodos modernos de análise desenvolvidos no seio das universidades. A obra de Caio de Freitas, nos anos 1950, é o ponto de partida da nova fase. Ela se consolidou com a criação do mestrado em História das Relações Internacionais na Universidade de Brasília, em 1976, e, posteriormente, com o doutorado.

Parte I

A conquista e o exercício da soberania (1822-1889)

Amado Luiz Cervo

A política externa à época da Independência

Um novo ator em um mundo dinâmico

Para compreender como vai se inserir o Brasil independente no movimento das relações internacionais, é mister, inicialmente, orientar a análise histórica em duas direções: identificar, no sistema internacional vigente, os condicionamentos da política externa brasileira à época da Independência e definir o perfil do jovem Estado, como novo componente.

A soberania brasileira não pode ser concebida como efeito abrupto da Proclamação da Independência, em 7 de setembro, imediatamente aplicável no exterior. Seu exercício estava condicionado interna e externamente e requeria toda habilidade para vir a conformar-se com os interesses da nação. Assim, pelo menos quatro variáveis, de natureza estrutural e histórica, iriam condicionar a elaboração e a execução da política externa brasileira nesse período inicial: o jogo das forças que compunham o sistema internacional no início do século XIX e os objetivos dos Estados dominantes, a inserção do continente americano nesse sistema, a herança colonial brasileira tanto socioeconômica quanto jurídico-política e, finalmente, o precoce enquadramento luso-brasileiro no sistema internacional vigente, por meio da "aliança inglesa".

O continente americano era afetado pelo que sucedia com a economia e a política européias. O Congresso de Viena de 1815 significou, ao mesmo tempo, o declínio da influência que a Revolução Francesa exerceu sobre o sistema internacional e a emergência das forças econômicas que iriam configurá-lo no século XIX. Tanto o concerto

europeu quanto o sistema de equilíbrio que o seguiu, garantindo o longo século de paz européia, entre 1815 e 1914, serviram e se adequaram mais aos interesses do capitalismo industrial do que a qualquer outra causa. Por um lado, o retorno do absolutismo e sua ingerência nos assuntos internacionais permitiram a repressão dos grupos sociais que esse novo estágio das forças produtivas impunha pela lei da acumulação capitalista. Por outro lado, o controle exercido nas relações internacionais pela Grã-Bretanha, centro dinâmico da nova economia, facultou-lhe não só o acesso àquele mercado continental, como também a abertura para o mundo, tendo em vista colocar um quantitativo sempre crescente de bens produzidos. O comércio de exportação deveria ser, segundo Adam Smith, o principal cuidado da política externa de uma economia capitalista. Será, com efeito, desde Pitt, a regra básica da política externa inglesa, que irá prevalecer nas políticas externas das outras nações, por imitação ou necessidade, à medida que avança sua modernização econômica interna.

A sociedade internacional européia, feita de valores, princípios, interesses, normas jurídicas e padrões de conduta, atingia então a maturidade em um sistema de hegemonia coletiva, poderosa força de expansão também coletiva dos interesses europeus sobre a periferia do mundo. Tem-se aí a determinação e a explicação fundamental do sistema internacional, da guerra e da paz, no século XIX, bem como o porquê do liberalismo, dos tratados de comércio com baixas tarifas, consentidos entre potências similares e impostos aos mais fracos; o porquê das reações protetoras, das rivalidades e dos conflitos. A destruição dos Impérios Português e Espanhol nas Américas, assim como a manutenção do Império Otomano, o "grande enfermo", também atendiam aos interesses econômicos britânicos: eliminou-se aqui o que restava da intermediação metropolitana – uma aspiração das elites nativas – e obstou-se lá ao engrandecimento da potência russa.

Rússia e Grã-Bretanha representavam, em 1815, respectivamente, o sistema arcaico e o moderno das relações internacionais. A Rússia dispunha de forças consideráveis: 55 milhões de habitantes, um milhão em armas e o absolutismo, que permitia aos czares tomar decisões sem consultar ou ter de sofrer as pressões dos grupos sociais. A Grã-Bretanha, por sua vez, contava com os recursos do avanço econômico e devia incorporar nos cálculos políticos as pressões sociais

que se manifestavam por meio dos órgãos de classe e das instituições representativas.

Entre os dois grandes moviam-se as potências secundárias do sistema europeu. O Império Austríaco não tinha em Metternich um gênio da política internacional, mas um homem prático, que procurava e conseguia controlar as "forças" para manter a "ordem", que não manteria pela força. A França da restauração desenvolvia uma política externa baseada na psicologia do vencido, porquanto se guiava pelo prestígio a reconquistar. A Prússia dos Hohenzollern só podia se dedicar a uma pequena política externa. As três nações secundárias do sistema europeu eram, pois, manipuláveis e manipuladas pelos dois grandes, num confronto entre estágios diversos de evolução material, distintas ideologias e formas de organização sociopolíticas.



O pacto da Santa Aliança, firmado apenas pela Rússia, Prússia e Áustria, em 26 de setembro de 1815, foi uma proposta russa a todas as cortes européias, no sentido de regularem as relações internacionais pelos princípios do sistema arcaico: o legitimismo monárquico, o intervencionismo destinado a esmagar as revoltas populares, a mística do cristianismo e o governo supranacional dos povos. A este pacto contrapôs-se imediatamente a Grã-Bretanha, que firmou com as mesmas potências a Quádrupla Aliança, em 20 de novembro do mesmo ano. A Quádrupla saiu como pretendia a Inglaterra e exigiam seus interesses: combateu o princípio da intervenção, fortalecendo o movimento das nacionalidades; não admitiu totais garantias recíprocas, induzindo as potências européias a se vigiarem mutuamente; dirigiu-se teoricamente contra a França, mas seu efeito era o de enquadrar a Rússia; e respeitou o princípio dos governos representativos constituídos ou a se constituírem.

O embate das duas tendências é visível nos congressos da Quádrupla Aliança (Aix-Chapelle em 1818, Troppau em 1820, Laybach em 1821, Verona em 1822): as potências se engajaram na via russa quando, apesar da resistência inglesa, mas conforme à filosofia da Santa Aliança, fizeram intervenções repressoras em Nápoles e na Espanha. Em ambos os casos, aliás, as potências interventoras, Áustria e França, agiram por interesses próprios, mais do que pelos princípios da Santa Aliança. Seu último sucesso foi a intervenção na Espanha em 1823.

A Santa Aliança se desfez ante os movimentos de independência da Grécia e da Bélgica, que triunfaram em 1830. Nesse mesmo ano a Rússia esmagou a revolta polonesa. Depois a Inglaterra ofereceu garantias ao Império Turco contra o Egito e a Rússia, recolhendo sempre as vantagens comerciais em recompensa. Em todas essas frentes de ação, prevaleceram interesses concretos, estratégicos, políticos e comerciais e não mais diretrizes da Santa Aliança. É o concerto europeu, um sistema de hegemonia coletiva, a nova fase das relações internacionais, desde pelo menos 1825: este se guia pelo princípio da composição entre as nações para evitar o confronto armado nas relações intereuropéias e pelo princípio do entendimento para expandir interesses europeus nas relações internacionais. A potência é colocada a serviço da política, que estabelece metas concretas de ação.

A Inglaterra triunfava, pois, no Mediterrâneo e na América Latina, onde as pretensões da Santa Aliança não teriam chance de se concretizar.

A dissimetria das relações intereuropéias e interamericanas, como vislumbrada nas concepções originais do monroísmo e do pan-americanismo, não representava senão meia verdade. É forçoso reconhecer que o sistema internacional, determinado pelo estágio de evolução material e ideológica e convertido na vontade política dos ingleses, vinha ao encontro dos ideais americanistas. Tal conjugação de forças teria sido suficiente para erradicar do continente americano o perigo do retorno ao colonialismo clássico, sob a égide da filosofia santa-aliancista. Como não fizeram os Estados Unidos, os latino-americanos não estavam sob coação de nenhuma fatalidade histórica para cederem aos ingleses o que cederam no rito, hoje de lúgubre memória, do reconhecimento de suas independências. Teriam demonstrado melhor sua habilidade política usando como poder de barganha, nas relações com a Inglaterra, o confronto dos dois sistemas europeus, no intuito de salvaguardar o interesse das jovens nações.[1]

Na realidade, as ameaças da Santa Aliança sobre a América Latina foram ilusórias. Interessavam, entretanto, à Inglaterra, que soube habilmente constituir a diplomacia da recompensa por serviço

[1] Renouvin (1965, t. V); Kaiser...

para atingir seus objetivos, integrando-a em seu sistema, como uma unidade agregada complementar. As vitórias brasileira (1823) e hispano-americana (1824), na guerra da independência, eliminaram definitivamente as possibilidades de reconquista, dado o quadro internacional de então. Foram vitórias próprias, sem apoio externo, fato que os latinos também não souberam usar em suas relações externas. A Áustria e a Prússia não tinham condições de usar a força. A Rússia se opunha a seu emprego, propondo uma "mediação coletiva" (1817), que não vingou e ela desistiu da causa. Já a França, a Inglaterra e os Estados Unidos moviam-se por interesses econômicos, ante a perspectiva do grande mercado que se lhes abria. A mensagem de Monroe em 1823, além de inútil, porque feita ao abrigo da esquadra inglesa no momento em que a veleidade francesa se dissipara, era obsoleta: o único fato substantivo de então era a competição para obtenção de maiores benefícios desse mercado. O fracasso do Congresso do Panamá (1826) faz sentido: o pan-americanismo não despertava tanto interesse, o que favorecia os ingleses, que temiam uma liga americana sob o comando dos Estados Unidos; assim, a América Latina abria-se às rivalidades interamericanas, à penetração européia e à competição internacional.

Na transição do colonialismo clássico para a independência do Continente Americano, a política externa dos novos Estados constituía, teoricamente, um instrumento apto a modificar, pela via das transformações estruturais, as condições de vida material dos povos. As iniciativas dos governos diferiam, entretanto: somente o governo dos Estados Unidos soube preservar nas negociações e lutas externas os interesses socioeconômicos e políticos. No outro extremo, Brasil e Colômbia cederam da mesma forma diante das pressões externas, criando, por tratados firmados com as nações capitalistas, mormente a Inglaterra, as condições de dominação que se perpetuaram. A posição da Argentina foi intermediária, permitindo desde Rosas uma relativa margem de enfrentamento externo.[2]

Alguns analistas da herança colonial e da dependência insistem sobre a cooptação do Estado, simultaneamente, pelos grupos do capitalismo avançado externo e pelas classes fundiárias internas, que te-

[2] Conde (1963); Nicholas (1975); Whitaker (1966); Perkins (1963 e 1964b); Wright

riam pactuado um compromisso para relacionar suas unidades de produção de forma agregada e condicionante: manter a pauta primária de exportação e importar os produtos da revolução industrial.[3] Convém ponderar, entretanto, que havia no Brasil, como nos Estados Unidos, um setor incipiente de modernização a proteger, na indústria e na navegação. A proposta de James Monroe em sua mensagem de 1817 ao Congresso norte-americano coincide com a tese sustentada por Nicolau de Araújo Vergueiro em 1821: cabe ao governo, por meio de medidas de política externa, erradicar as condições de dependência, protegendo as manufaturas e estimulando seu incremento pelo investimento interno e pela criação de um mercado interno para as matérias-primas.[4] Uma pauta de política externa que será observada nos Estados Unidos e desprezada na América Latina, evidenciando o papel das decisões de Estado no destino dos povos.

A política externa brasileira à época da independência esteve ainda profundamente condicionada pela hegemonia inglesa sobre Portugal, estabelecida por meio de uma aliança histórica, cujos efeitos foram transferidos ao Brasil: a ingerência política inglesa nas decisões da corte do Rio de Janeiro e o modelo mais acabado de inserção dependente no sistema internacional produzido pela Revolução Industrial, conforme os termos dos tratados de 1810.[5] Obtidos em conjuntura favorável à Inglaterra, em virtude às guerras napoleônicas, servirão eles posteriormente de modelo para regulamentar as relações com a América Latina, sob o ângulo das pretensões européias.

O Estado brasileiro se apresenta à comunidade internacional, em 1822, reivindicando o papel de novo membro e ator. Tal Estado pouco tinha de brasileiro, na medida em que representava o transplante direto do Estado português. O Estado dos Bragança, comportando-se ao estilo da diplomacia européia, arquitetou para si, ao tempo da regência de dom João VI, a construção de um império americano, para compensar as perdas sofridas na Europa, durante as guerras napoleônicas. Assistimos à ocupação de Caiena e à incorporação da

[3] Stanley e Stein (1970) e os teóricos da dependência.

[4] United States Government Printing Office (1961); Vergueiro (1979, obra escrita em 1821).

[5] Freitas (1958); Aguiar (1960); Pinto (1980); Cervo e Magalhães (2000).

Banda Oriental, não como subserviência aos interesses britânicos, tampouco como "braço forte" da Santa Aliança. Ao contrário, como reação às humilhações impostas a Portugal de ambas as partes. A esse projeto, bem-sucedido por um certo período, obstaram o fracasso interno de dona Carlota Joaquina em construir seu império espanhol, a partir de Buenos Aires, e a oposição crescente de europeus e norte-americanos. Mais importante foi a ação das lideranças platinas, estimuladas por Buenos Aires, em um confronto que se estenderá pelo período independente. Em contrapartida, os nexos de família entre dom Pedro e a princesa Leopoldina, em 1816, se não auxiliaram no reconhecimento da Independência, serviram ao menos para sustentar a única monarquia americana. George Canning tinha por ela simpatia, vendo um contrapeso ao republicanismo pregado a partir de Washington e assimilado pelas lideranças hispânicas, não sem hesitações, é bem verdade.[6]

Pressões externas e metas nacionais

A política externa brasileira, no início do período independente, irá definir-se em função da herança colonial com suas estruturas sociais, do Estado bragantino com seus valores, conexões e desígnios, da emergência de um sistema internacional resultante da Revolução Industrial, do peso das forças reacionárias aglutinadas na Santa Aliança, dos estreitos vínculos ingleses transferidos pela metrópole e da transformação do continente americano em área de competição internacional.

Esses elementos de cálculo pesariam obviamente sobre o processo decisório quanto às relações exteriores. Outros dois devem-lhes ser somados: por um lado, a experiência e o conhecimento da realidade internacional, acumulados na corte do Rio de Janeiro, desde 1808, adquiridos pela rotina do serviço diplomático, com as representações estrangeiras no Brasil e as representações luso-brasileiras no exterior; por outro lado, a importância atribuída às questões externas, na própria organização do Estado nacional, após a ruptura com Portugal.

[6] Bandeira (1985); Renato de Mendonça (1945); Ramirez (1968); Cervo e Rapoport (1998).

A primeira gestão dos Negócios Estrangeiros coube a José Bonifácio de Andrada e Silva, que desmembrou, em maio de 1822, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros da Secretaria dos Negócios da Guerra, dotando a primeira de pessoal próprio. Seu sucessor, o marquês de Paranaguá, conferiu-lhe plena autonomia, em novembro de 1823, separando-a da Secretaria dos Negócios do Império. Criou-se assim, em definitivo, um ministério próprio e autônomo, com uma secretaria exclusiva para os Negócios Exteriores. A Constituição de 1824 definiu as atribuições do Poder Executivo quanto às relações internacionais, reservando ao Legislativo parcela restrita de responsabilidade nesse terreno, como a aprovação de tratados somente quando envolvessem cessão ou troca de territórios. Será, pois, de pouco efeito sobre o processo decisório no período inicial a pressão vinda do lado das câmaras que se instalaram em 1826.

O período mais significativo da política externa brasileira à época da Independência situa-se entre 1822 e 1828. Confrontam-se então os objetivos estabelecidos pelos governos estrangeiros em suas relações com o Brasil e os que este país pretende alcançar no exterior. O jogo das relações evidencia, contudo, um movimento inverso, segundo o qual prevaleceram de forma decrescente as metas nacionais e de forma crescente os objetivos externos, no que diz respeito aos resultados esperados. A cadência do movimento assim caracterizado é marcada por quatro fases: a) rompimento político, jurídico e econômico com Portugal; b) guerra de independência; c) iniciativa para obtenção do reconhecimento da nacionalidade; d) concessões feitas aos interesses externos.

As articulações internacionais, tendo em vista defender ou atacar a independência brasileira, jamais ultrapassaram a fase das negociações. Isto ocorreu: com a proposta levada pelo cônsul brasileiro Correa da Câmara a Buenos Aires, em 1822, para a aliança ofensiva; com os contatos entre Portugal, Espanha e França, em 1823, para a reconquista das ex-colônias; com as conferências da Quádrupla Aliança; com a tentativa de cooperação entre Estados Unidos e Inglaterra em prol da independência, em 1823; com a proposta brasileira de aliança ofensiva e defensiva apresentada por Silvestre Rebelo ao governo norte-americano, em 1824; com a tentativa argentina – um episódio à parte – de jogar todo o continente contra o Brasil, em

1825, tendo em vista equacionar a questão da Cisplatina e forjar sua própria nacionalidade sobre os escombros do Império.

A Independência do Brasil interessava, sob todos os aspectos, à Grã-Bretanha, aos Estados Unidos e aos novos Estados hispano-americanos. De nenhum lado, entretanto, houve disposição de sustentá-la pelas armas. O rompimento foi uma decisão de política brasileira, implementada pelas forças da nação, que não contou com o apoio externo nem com os entraves de uma coligação.

Originalmente, a Grã-Bretanha considerou a independência da América Latina útil como válvula de escape ao bloqueio continental que lhe foi imposto por Napoleão. Cedo, entretanto, tornaram-se ponderáveis os negócios estabelecidos sob a égide do liberalismo político e econômico, criando-se uma situação de não-retorno. Irá batalhar para mantê-los e desenvolvê-los, consagrando sua hegemonia sobre o continente. No caso do Brasil, a Grã-Bretanha arvorou-se ainda defensora de interesses portugueses, para salvaguardar a fidelidade útil daquele Estado. Já os Estados Unidos visaram objetivos políticos, econômicos e estratégicos: desistindo de se opor à forma monárquica de governo, buscavam a expansão do "sistema americano", o desafio à preponderância econômica e política inglesa e a sustentação de tais desígnios pela ação diplomática e pela presença de uma esquadra. As outras potências capitalistas foram-se alinhando às pretensões inglesas tendo em vista obter vantagens similares, já que suas economias avançavam no caminho da modernização. Bolívar e seus seguidores arquitetaram um projeto de liga anfictiônica, visando à integração política e econômica do continente, cujos instrumentos operacionais seriam criados no Congresso do Panamá (1826), pelos representantes dos governos de toda a América. Áustria e Rússia compreendiam que deveriam deixar essa região seguir seu destino, distante e desvinculado. Em contrapartida, a maior parte das lideranças locais nas colônias portuguesas de Angola e Bengala esforçaram-se para vincular-se politicamente ao Brasil.



As condições objetivas do quadro internacional apontam para certas conclusões: a) a independência brasileira não esteve em perigo sério desde sua proclamação; b) a luta do governo brasileiro para obter seu reconhecimento formal se explica mais pelo infundado temor em perdê-la do que pela necessidade política; c) os mais podero-

sos interesses econômicos e políticos inclinavam-se para a sua sustentação, propiciando ao governo brasileiro um poder de barganha; d) o reconhecimento a ser obtido a qualquer preço foi um trágico erro de cálculo político.

Com efeito, a principal meta eleita como diretriz externa pelo governo brasileiro de então foi o reconhecimento da nacionalidade. Uma meta exclusivamente política, estabelecida à luz de uma percepção limitada do interesse nacional. Influiu de tal sorte sobre as relações exteriores, que imobilizou as decisões até a década de 1840. A importância da política de reconhecimento está na função que desempenhou, de ponte entre as pressões externas e as decisões internas: estas se moldaram àquelas, pela via da negociação e do consentimento final. Em vez de tirar proveito do quadro internacional e das forças internas, o governo brasileiro estendeu às nações estrangeiras, na bandeja, um extraordinário poder de barganha por ele criado e por elas utilizado para realização de seus desígnios.

A diplomacia brasileira não foi instituída e utilizada com a finalidade exclusiva de obter o reconhecimento. Outras incumbências ocuparam-na naqueles anos.

A monarquia constitucional teve de ser sustentada externamente por se chocar, conforme uma corrente de opinião, contra o "sistema americano" e o republicanismo continental. A unidade nacional foi posta em risco pelas interferências externas na revolta de Pernambuco e pela tentativa de "revolucionar o Império", sob o pretexto da guerra na Banda Oriental e da incorporação da região boliviana de Chiquitos ao Brasil, decidida pelas autoridades locais. O expansionismo no Sul foi uma herança portuguesa mais do que uma meta política nacional. Em 1822, Correa da Câmara levava a Buenos Aires instruções de José Bonifácio para negociar a sorte do Uruguai no quadro da aliança defensiva e ofensiva a constituir. Os interesses do comércio, do fornecimento do charque ao mercado brasileiro, do controle das vias navegáveis, chocavam-se com as pretensões argentinas de constituir sua nacionalidade sobre as dimensões do Vice-Reino do Prata e com os movimentos nacionais internos da Banda Oriental. Interferiam ainda as potências estrangeiras, Inglaterra e Estados Unidos, prolongando-se o conflito até 1828. Cedo perceberam os estrategistas brasileiros a vantagem em obstar à constituição

da grande nação rival no Prata: nesse sentido também devem ser analisadas tanto a política com relação à Cisplatina quanto a aproximação com o Paraguai.

Do lado europeu havia igualmente objetivos concretos estabelecidos como metas da política externa: atender às necessidades de mão-de-obra para a economia agrícola brasileira, obstando, por um lado, à decisão inglesa de pôr fim à importação de escravos e tomando, por outro, iniciativas de imigração livre; abrir o mercado europeu aos produtos brasileiros, que não tinham acesso ao mercado inglês; proteger a navegação nacional, o comércio interno e externo, do domínio que sobre eles exerciam portugueses e ingleses; obter empréstimos para fazer face às despesas da guerra de independência e das missões diplomáticas.[7]

O enquadramento brasileiro no sistema internacional do capitalismo industrial sob a condição dependente

A política internacional, à época da Independência, foi o instrumento com que o Brasil e as potências ocidentais forjaram uma integração condicionante, aceitando cada uma das partes sua função própria na divisão internacional do trabalho. Tal fato, sobre o qual muito se insistiu, produz as situações de dominação e dependência, características da evolução capitalista, nos dois últimos séculos. Os atores, porém, de tal empresa não foram apenas dois, como pretendem alguns teóricos da dependência: uma unidade de produção primária, brasileira no caso, e outra unidade de produção industrial, inglesa, que se agregam por óbvios interesses mútuos e, por meio de um compromisso não escrito, mantêm a dominação em âmbito internacional e interno. Tal interpretação, que se fundamenta na categoria econômica como explicação monista, ignora o papel da decisão política. O caso brasileiro demonstra que o compromisso não foi tácito, mas sim explícito e escrito, negociado arduamente e consentido por decisão de vontade. Vale dizer, que os destinos do Brasil, da América

[7] Flávio M. de O. Castro (1983); J. A. Pimenta Bueno (1978); Cervo (1981); Raul A.

Latina e de outras unidades agregadas dependentes estiveram sempre, como estão, sob a responsabilidade de seus homens de Estado. É inútil historicamente toda teoria que se reduz à psicanálise da opressão, sem detectar as condições de superá-la, mesmo no quadro da evolução capitalista, em que foram desastradamente inseridas as áreas periféricas. As experiências históricas mostram as diversas perspectivas que se abrem, e as análises da época e de hoje enfatizam o papel do Estado na proteção ao trabalho nacional. Ignorar sua função nas relações de dominação e dependência é ignorar a história.

Com base na premissa historicamente fundada do equilíbrio possível entre determinações causais e finalidades políticas, analisamos o enquadramento brasileiro no sistema capitalista realizado à época da Independência. Houve três fases, para chegar-se à referida integração: a portuguesa, a inglesa e a ocidental. Na primeira, criaram-se as precondições, com o rompimento da Independência, a conquista interna da soberania política, o fracasso das tentativas portuguesas em promover o retorno à situação colonial e a escolha bilateral da Grã-Bretanha como potência mediadora. A segunda é marcada pela natureza das relações de dependência resultantes das negociações entre o Brasil e a Grã-Bretanha. A terceira, pela extensão desse sistema de relações às outras nações capitalistas emergentes e ao universo.

As precondições

As causas do rompimento com Portugal são remotas e complexas. A historiografia recorre a inúmeros fatores: a crise do antigo sistema colonial, as revoltas separatistas, os ideais liberais e libertários que varriam o Ocidente desde o século XVII e a transferência da corte em 1808, que pôs fim ao regime colonial, seguindo-se um surto de prosperidade em termos políticos, econômicos, culturais e diplomáticos, ao qual correspondeu um declínio de Portugal. As causas imediatas são as que se evidenciam no âmbito do Estado: o retorno de dom João VI a Portugal, em 1821, a instituição da regência brasileira, confiada a seu filho Pedro, a revolução liberal portuguesa de 1820 e suas incompreensíveis medidas de restabelecimento do regi-



me colonial. Contra tal intento subverteram-se as lideranças brasileiras, a opinião pública, as precárias forças, que foram rapidamente organizadas. Ocorreu uma primeira manifestação vigorosa do sentimento nacional, encampado dramaticamente pelo príncipe regente, feito imperador por aclamação popular.

O rompimento da independência apresentou três dimensões, como expressão original da política externa brasileira: uma político-jurídica, outra militar e uma terceira diplomática. Operou-se em duas fases: a primeira, nacionalista, sob o comando de José Bonifácio, que converteu à causa o próprio príncipe; a segunda, contra-revolucionária, a partir da queda de José Bonifácio, em 1823, com a dissolução da Assembléia Nacional Constituinte e Legislativa e contra o autoritarismo do imperador.

O esboço do Estado nacional foi constituído desde janeiro de 1822 por centenas de medidas tomadas por dom Pedro e José Bonifácio no sentido de firmar sua própria soberania e rejeitar a autoridade das cortes portuguesas, cujos decretos reacionários começaram a chegar ao Rio de Janeiro em dezembro de 1821. Entre as medidas mais importantes de rompimento político-jurídico estão a criação do Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, a convocação da Constituinte, a anistia para as passadas dissensões políticas, a imposição do "cumpra-se" às leis portuguesas, a exclusão de funcionários portugueses nomeados para cargos no Brasil e a organização dos ministérios de Estado; outras decisões, fazendo uso da autoridade já constituída, completam o rompimento: o confisco dos bens dos portugueses que não aderiram à Independência, a expulsão das tropas portuguesas e a proibição do comércio bilateral, a admissão de navios estrangeiros sem certificado do cônsul português no país de origem e a criação de um corpo diplomático brasileiro. Entre janeiro de 1822 e início de 1823, foram assim destruídos mais uma vez, gradativamente, os vínculos político-jurídicos e as relações do antigo sistema colonial entre Brasil e Portugal.

A ruptura foi acompanhada por um verdadeiro drama familiar, descrito na correspondência trocada entre dom João VI e Pedro I, pai e filho. O sentimento do príncipe transitou, em nove meses, por estágios antagônicos e contraditórios. Relativamente à nação portuguesa, passou do amor e dedicação, pela hesitação, até o ódio

entranhável; inversamente, prendiam-no ao Brasil a indiferença, o interesse, a paixão. Dom Pedro não teve educação esmerada, emergindo sua personalidade espontânea, não dirigida, máscula e forte. Leu os teóricos liberais, já que eram malvistos na corte, e entusiasmou-se com a revolução portuguesa de 1820, até perceber seu caráter antibrasileiro. A partir de então, tornou-se resoluto condutor do movimento de independência, indo até a exorcizar o antigo sistema colonial, que responsabilizava por todos os males e pelo atraso brasileiro. Reuniu as condições de liderança, que exerceu de forma impetuosa, sem evitar o conflito e sem a malícia do cálculo estratégico que caracterizava o comportamento político de seu pai. Dele quase tudo se podia esperar: uma revolução nacional ou uma reação absolutista. Seu temperamento deve ser tomado como uma variável ponderável na explicação da política externa.

A segunda dimensão da política de rompimento foi a guerra de independência, inevitável em virtude da presença de tropas portuguesas na maioria das províncias brasileiras e a sua adesão às ordens radicais das cortes. Duas situações se apresentavam: em algumas províncias, as juntas de governo mobilizaram rapidamente as forças nacionais, expulsando as tropas e assumindo o controle da situação sem violência, como ocorreu no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Pernambuco e no Ceará; em outras províncias, os dirigentes locais não tiveram sensibilidade suficiente, resultando a pressão das tropas no controle do governo, como ocorreu na Bahia, no Maranhão, no Piauí e no Pará. Este seria o palco da guerra aberta. À primeira zona, sob o comando do Rio de Janeiro, integraram-se outras províncias que aderiram à causa nacional, como o Rio Grande do Sul, a Cisplatina, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

O plano português envolvia a guerra de reconquista, tendo por estratégia a união do Norte a Portugal. A precária situação financeira de Portugal e os sucessos brasileiros obstaram a sua realização. O plano brasileiro era tipicamente defensivo, porém com uma estratégia global. Compreendia medidas de caráter político, como a busca de alianças externas; institucional, como a criação do exército e da marinha nacionais; setorial, como a defesa do Rio de Janeiro e da costa atlântica; operacional, como recrutamento, treinamento, deslocamento, abastecimento, contratação de oficiais estrangeiros e aqui-

sição de armas. Não contou o país com nenhum auxílio externo, além de algumas centenas de mercenários, e fez a guerra por conta própria.

Os "partidos" estavam presentes em toda parte: o português, aliado à tropa e à causa da recolonização; o brasileiro, de onde emergia a força nacional e a luta pela liberdade política. No início do conflito, o partido português estava em nítida vantagem, porque contava com aproximadamente 10 mil homens de tropa e uma marinha, única força organizada. Esse número oscilou, posteriormente, em função do envio de algumas expedições portuguesas, da sua expulsão e retorno a Portugal, do recrutamento local e da adesão de soldados portugueses à causa brasileira. A maior concentração de tropas portuguesas ocorreu sob o comando de Madeira, na guerra da Bahia: 11 mil homens.

As forças brasileiras organizaram-se e cresceram rapidamente, compreendendo a participação popular espontânea, o recrutamento de escravos e homens livres, a incorporação de soldados portugueses, a contratação de oficiais estrangeiros – ingleses (cerca de 450 oficiais e marinheiros), franceses e americanos – e a organização de esquadras. As maiores concentrações ocorreram no Rio de Janeiro (10 mil homens), para forçar a expulsão das tropas portuguesas; na Cisplatina, onde Lecor comandava 4.416 brasileiros que forçaram a saída de 3.678 portugueses; na Bahia, onde chegaram a mais de 13 mil homens as tropas que enfrentaram os soldados de Madeira; e no Piauí e Maranhão, onde as expedições vindas do Ceará chegaram a reunir cerca de 18 mil soldados. Não houve, pois, em nenhuma guerra de independência, no Continente Americano, tamanha concentração de tropas.

Abstraindo-se as regiões que aderiram coletivamente e aquelas em que a causa nacional triunfou pela simples ostentação de força, a evolução do conflito aberto, restrito ao Norte e Nordeste, foi rápida: junho de 1822 a agosto de 1823. Nessa guerra, a demonstração de força prevaleceu sobre o combate, mas a Independência foi obviamente uma conquista das armas nacionais. Foi financiada com recursos internos (impostos, donativos, rendas da alfândega e empréstimos): sua dívida recairia sobre o Banco do Brasil, que seria extinto em 1829.

Houve efeitos diretos da guerra? A consolidação da soberania, a união das províncias, a substituição de governos coloniais por assembléias brasileiras, o confisco de propriedades portuguesas, o excesso de forças ociosas a seu termo. O Exército e a Marinha brasileiros eram então comparáveis, possivelmente superiores, às forças dos Estados Unidos, o que representava uma tentação para aventuras no Sul, onde se agravava o conflito com Buenos Aires em torno da Cisplatina. No plano da psicologia coletiva e da opinião pública, a guerra contribuiu para a adesão nacional à pessoa de dom Pedro, que assim pôde investir contra a revolta separatista de Pernambuco em 1824, e para minar seu prestígio, quando se soube que a independência, depois de conquistada, foi ainda resgatada por dois milhões de esterlinos e negociada em condições humilhantes.

O terceiro aspecto da política de rompimento é sua dimensão diplomática. A posição do governo brasileiro, em termos de política externa, modificou-se desde a Proclamação da Independência até a obtenção de seu reconhecimento. Os textos que definem as primeiras diretrizes de política externa são o *Manifesto às Nações Amigas*, de 6 de agosto de 1822, as instruções destinadas aos negociadores brasileiros e, enfim, o bloco de tratados firmados entre 1825 e 1828. Inicialmente, pretendia-se, conforme o pensamento de José Bonifácio, uma soberania limitada, mantendo-se a união das coroas. A intransigência portuguesa e os fatos internos impuseram a separação completa, defendida desde 1822 por Joaquim Gonçalves Ledo, Clemente Pereira e outros, amigos de José Bonifácio, que acabaram sendo por ele perseguidos e deportados.

Apesar da instabilidade política interna, observa-se, por outro lado, a permanência de uma orientação externa, ou seja, a disposição de ceder favores e benefícios, sobretudo econômicos, com que se pretendia apressar o reconhecimento.

De volta ao Ministério de Estrangeiros, em setembro de 1822, George Canning percebeu quão favoráveis se apresentavam as circunstâncias para manipular o reconhecimento brasileiro visando a seu objetivo maior, o eldorado comercial. Essa mesma perspectiva o movia em sua política com relação à América espanhola, mas o processo de reconhecimento brasileiro foi diferente, porque tinha de passar previamente pelo consentimento português.

Houve três momentos nas negociações: em 1822 e 1824, em Londres, e em 1825, no Rio de Janeiro. Conduzidas por Caldeira Brant, as negociações de 1822 poderiam ter chegado a termo, não fosse a condição inglesa imposta para o reconhecimento: a abolição do tráfico de escravos. Também contribuíram para seu fracasso as notícias vindas do Rio de Janeiro, de uma separação absoluta, após o Sete de Setembro, e a criação do Império (12 de outubro). A essa altura, Canning assimilara a política do *Manifesto*, de 6 de agosto, e já entrara em contato com Portugal para negociar seu reconhecimento naquelas bases. A partir de então, definiu-se a posição inglesa: a) o reconhecimento brasileiro devia preservar a Coroa do Brasil para os Bragança; b) manter a Monarquia na América do Sul; c) com possível herança de parte a parte; d) Portugal aceitaria a Independência como fato consumado. Tal política permitia-lhe, por um lado, um amplo espaço de manobra no retrógrado Continente Europeu e, por outro, desequilibrar o projeto norte-americano de um "sistema" continental.



Canning foi favorecido pelas circunstâncias. Apesar do retorno do absolutismo em Portugal (1823), a intransigência deste permaneceu; o novo governo queria o que queriam as cortes "liberais", ou seja, o retorno brasileiro ao estado colonial. O governo de dom João tomou iniciativa do lado da França e da Santa Aliança e até enviou missões ao Rio de Janeiro com o fim de negociar. O impasse era total e dele resultou um fato fundamental: dom João solicitou a mediação britânica que dom Pedro aceitou, para recompor um prestígio pessoal desgastado pelas decisões internas e pelo atraso no reconhecimento. A Inglaterra vai assim mediar a negociação e, de sobejo, recolher a recompensa pelos serviços prestados. Em 1824 retornou a Londres Caldeira Brant, assessorado por Gameiro Pessoa, para negociar com os portugueses, sob mediação britânica e apoio austríaco. A intransigência das partes levou novamente ao impasse, e Canning decidiu-se enfim pelo reconhecimento das independências hispano-americanas por tratados de comércio e pelo reconhecimento unilateral do Brasil, cujo tratado de comércio expiraria em 1825. Designou Charles Stuart para uma missão ao Rio de Janeiro, devendo previamente passar por Lisboa para recolher uma decisão final, depois que a influência fran-

Stuart trazia instruções draconianas: Portugal teria de ceder o reconhecimento por ato próprio e aceitar o enviado britânico como seu plenipotenciário; o Brasil teria de aceitar essa mediação, sem a qual não haveria reconhecimento britânico, e manter em vigor o tratado de comércio de 1810, até sua renovação. Nisso residia o pleno sentido da mediação para o Brasil: a porta pela qual o governo inglês penetrou no Estado brasileiro, ditando-lhe as regras que norteariam as relações recíprocas.

Em julho de 1825 estabeleciam-se as negociações no Rio de Janeiro. Numa primeira fase, Stuart se comportou como defensor dos interesses portugueses, até a conclusão do tratado de 29 de agosto de 1825. Depois passou à defesa dos interesses ingleses. Sua habilidade triunfou por completo: no primeiro momento, fez o Brasil ceder quatro vezes, associando dom João ao título imperial, aceitando uma independência outorgada livremente por Portugal, prometendo não se unir a colônias portuguesas da África e pagando dois milhões de esterlinos pelo reconhecimento, mediante convenção secreta. Era, sem dúvida, uma excelente recompensa a Portugal, pelos benefícios da tradicional aliança, conquanto não viesse a Inglaterra a exigir logo recompensas para si, por mais esse serviço prestado.

O tratado de 29 de agosto de 1825, pelo qual o Brasil obteve o reconhecimento português e normalizou suas relações com a ex-metrópole, foi o primeiro fracasso formal da diplomacia brasileira: só trouxe benefícios a uma das partes, mesmo considerando o comércio bilateral, indispensável somente aos portugueses.

O enquadramento Brasil–Inglaterra

A presença inglesa e sua influência na formação brasileira são analisadas, aqui, na esfera política, que tornou viável a dominação e a dependência econômica e social. A Revolução Industrial e a concorrência internacional foram as determinações causais da política externa britânica, enquanto, do lado brasileiro, nem sequer os interesses da economia agrícola de exportação foram atendidos, sendo sacrificados por completo os do comércio, da indústria e da navegação.

O movimento pelo qual esse processo de subordinação se efetivou pode ser compreendido à luz de três séries de fatores. Em primeiro lugar, as disposições do governo inglês e sua capacidade de controlar o quadro internacional para atingir as metas estabelecidas. Em segundo lugar, as disposições do governo brasileiro e sua inabilidade diplomática. Enfim, o conjunto de decisões políticas consentidas de ambas as partes.

A política externa da Inglaterra foi linear, desde que Pitt idealizou o grande projeto da supremacia comercial britânica sobre o mundo. Sua morte prematura em 1806 interrompeu os planos, levados a termo por seu discípulo e herdeiro, George Canning. A este projeto contrapunha-se o napoleônico, com a finalidade de arruinar a Inglaterra econômica e militarmente. Para esse fim, assinaram França e Rússia o Tratado de Tilsit, em 1807. Dois trunfos se apresentaram aos ingleses, fortalecendo sua posição ante o continente: a América Latina, cuja independência Canning ainda não apoiava, mas cujo mercado requeria para compensar as perdas do bloqueio continental, e Portugal, cuja aliança tradicional seria acionada. Ao *ultimatum* franco-espanhol de 1807, para que Portugal declarasse guerra à Inglaterra e fechasse os portos a seu comércio, Canning reagiu, providenciando a transferência da corte para o Rio de Janeiro. A convenção secreta que dispunha sobre a transferência já previa a abertura do mercado brasileiro aos produtos ingleses, atendendo plenamente ao projeto inglês, com a criação de um império aliado na América.

No Brasil, para onde veio a contragosto, dom João planejou uma desforra, tanto contra Espanha e França, mediante a ocupação de territórios de seus domínios, quanto contra a própria Inglaterra, negando-lhe os privilégios do mercado. Sua idéia extrapolou a dimensão européia dos fatos, desde que concebeu a criação de um poderoso império americano. Assim deve-se entender a carta régia de 28 de janeiro de 1808, que abria os portos do Brasil às nações amigas, atendendo parcialmente ao desígnio inglês, e o decreto de 1º de abril do mesmo ano, que visava ao desenvolvimento industrial. O inspirador de tais atos, José da Silva Lisboa, conseguiu introduzir no Brasil o liberalismo smithiano, quando a Inglaterra se mantinha ainda protecionista, porque acreditava ser ele uma alavanca do progresso. Não se descuidou, entretanto, de dar às indústrias brasileiras uma proteção

adequada, pela tarifa alfandegária de 24% *ad valorem* sobre os produtos importados, bem como de proteger a navegação.

A política externa "brasileira" de 1808 representava, pois, uma ruptura na linha dos privilégios concedidos à Inglaterra pela aliança tradicional, consagrada no tratado de Methuen de 1703. Canning logo percebeu e para cá despachou Strangford com instruções enérgicas e decisivas para reorientá-la segundo seu projeto. Este não admitia o liberalismo brasileiro, que poderia favorecer a outras nações, particularmente aos Estados Unidos, e se opunha ao desenvolvimento industrial. O projeto inglês postulava privilégios. As negociações, feitas sob pressão, resultaram em três tratados, firmados em 19 de fevereiro de 1810, pelos quais mais uma vez cedeu-se, enquadrando-se agora diretamente o Brasil no sistema internacional de supremacia inglesa. Os produtos ingleses entrariam a 15%, o que significou a morte da indústria brasileira que floresceia; introduziam-se franquias recíprocas, num sistema de reciprocidade fictícia; asseguravam-se aos súditos ingleses no Brasil direitos especiais, que compreendiam uma justiça privativa, dando-lhes, assim, condições de se instalarem e agirem livremente; não se dava contrapartida aos produtos brasileiros no mercado inglês, onde seus direitos seriam regulados unilateralmente; e excluíam-se do mercado inglês o açúcar, o café e outros produtos.

Canning demitiu-se do Ministério dos Estrangeiros em outubro de 1809, reassumindo em setembro de 1822. Nada mais oportuno, porque se fazia necessário enquadrar agora o Brasil independente, por ato soberano, a seu projeto tradicional. Para tanto ele soube, com extrema habilidade: a) vencer resistências no seio do próprio gabinete inglês e conquistar a simpatia do rei; b) neutralizar em parte os desígnios da Santa Aliança, contrapondo-lhe a Quádrupla Aliança; c) impedir a reconquista latino-americana pelas armas européias; d) atrair a simpatia austríaca à causa da independência brasileira; e) obter a colaboração dos Estados Unidos, apenas enquanto necessária; f) obter da França um compromisso de não usar a força contra a independência latino-americana, após a invasão da Espanha em 1823 (Memorando Polignac); g) provocar uma tomada de posição unilateral dos Estados Unidos contra a intervenção européia (Doutrina Monroe); h) constituir-se mediador do conflito entre Brasil e Portugal; i) conciliar as partes, salvaguardando a aliança portuguesa; j) reconhecer primeiramente Estados hispano-americanos para criar condições psi-

cológicas que lhe facultassem atingir seus objetivos no Brasil; k) fazer este país aceitar sua política de recompensa por serviços prestados.

Os desígnios do governo inglês no Brasil à época da Independência permaneciam os mesmos de 1808, porque idêntico era seu projeto de supremacia. São eles o comércio favorecido, a reciprocidade fictícia, facilidades e privilégios para seus súditos, a extinção do tráfico de escravos, tudo a ser consentido politicamente, sem recurso à força, a cujo emprego até então se opusera.

As disposições do governo brasileiro oscilavam em função das circunstâncias. Fez ele duas tentativas para formação de poderosas alianças defensivas e ofensivas contra os planos europeus de reconquista. A primeira, proposta em 1824 aos Estados Unidos e extensível a outros Estados americanos, na missão Silvestre Rebelo.

O fracasso de tais empreendimentos e o temor sempre vivo da ameaça européia levaram o governo a enfrentar a questão diretamente, acionando sua diplomacia na própria Europa: Londres, Paris, Viena, Roma e Estados alemães. As duas frentes comportavam, entretanto, uma dualidade política: a aproximação com a América, procurada desesperadamente, levava no bojo os ideais do sistema americano, liberal e constitucional, chamado à integração ideológica e à cooperação econômica em bases igualitárias; a aproximação com a Europa fazia emergir os aspectos mais retrógrados da formação nacional. Correspondia essa dualidade à própria natureza do Estado brasileiro que se implantava: uma monarquia constitucional e liberal, exercida com elevado grau de autoritarismo e apoiada no modo de produção escravista.

As instruções diplomáticas são os textos mais apropriados para se conhecerem as disposições brasileiras. As que se destinavam aos enviados para a Europa foram mais importantes, porque enfim acabou prevalecendo o vínculo europeu sobre o americano. Embora muito hábeis, as instruções revelavam em comum a disposição do governo brasileiro em oferecer privilégios e compensações de toda sorte para apressar o reconhecimento, que era assim leiloado. As vantagens comerciais oferecidas aos europeus eram consideradas o elemento de maior capacidade de persuasão. De tudo isso se depreende quão vulnerável estava o interesse nacional, particularmente ante o projeto inglês de supremacia comercial. O poder de barganha de que não dispunham as potências européias foi-lhes pois oferecido, no afã de

ção mais objetiva do interesse nacional, na hora de firmar os compromissos, se aquela fora uma orientação brasileira de política externa?

Tudo concorria para o sucesso de Canning. Seus plenipotenciário no Rio de Janeiro, Stuart e depois Gordon, iriam reconstruir o edifício de 1810, utilizando a mesma planta. Os tratados saíram com perfeição ainda maior, um edifício de acabamento luxuoso. Negociadores brasileiros que auscultassem o interesse e a dignidade nacionais eram demitidos e substituídos por negociadores servis, enquanto Canning submetia os mínimos detalhes dos tratados aos grupos sociais ingleses, cujos interesses estavam em causa. Outro, porém, teria sido o desfecho das negociações no Brasil se Carvalho e Melo tivesse permanecido à frente das negociações, se Caldeira Brant não tivesse recusado o convite para substituí-lo, se Vilela Barbosa não tivesse assumido a coordenação num golpe de Stuart e dom Pedro contra a causa brasileira. Não há evidência de pressões das elites fundiárias sobre o processo decisório, de tal sorte que a dependência brasileira foi antes de tudo uma decisão de Estado, vinculada conscientemente aos interesses da sociedade inglesa e desvinculada autoritariamente dos interesses da sociedade brasileira.

A convenção sobre o tráfico de escravos, de 23 de novembro de 1826, prescrevia a extinção para três anos após a troca das ratificações; revalidava no Brasil os tratados concluídos com Portugal em 22 de janeiro de 1815 e 28 de julho de 1817 e criava enfim as comissões mistas na forma desse último. O Tratado de Amizade, Navegação e Comércio de 17 de agosto de 1827, válido por quinze anos, era uma adaptação das concessões feitas em 1810 aos novos avanços do capitalismo inglês. Assim foram atingidos os objetivos de Canning, devendo a economia brasileira procurar outros mercados para seus produtos, excluídos do mercado inglês, que permanecia reservado aos similares oriundos das colônias britânicas. Foi o preço exigido pelos serviços ingleses em prol do reconhecimento da Independência. A dom Pedro, os tratados trouxeram a antipatia nacional, a revolta do Parlamento e a queda em 1831.

A ampliação do sistema

Como já se observou, as disposições do governo brasileiro, em-

que se apresentassem às negociações os governos de quantas nações pudessem delas se beneficiar, no momento em que a Revolução Industrial já se expandia pelo Ocidente. O governo inglês tomou duas precauções para neutralizar o excesso de benevolência brasileira no afã da Independência: primeiro, conseguindo a prorrogação dos tratados de 1810, até a conclusão dos novos; segundo, estipulando, pelo de 1827, que os produtos de nenhuma nação pagariam menos direitos do que aqueles provenientes da Inglaterra, exceto os portugueses.

Convencida da irreversibilidade da Independência, a França despachou apressadamente para o Rio de Janeiro o conde de Gestas, com a finalidade de concluir um acordo que viesse beneficiá-la; foi assim firmado o tratado de 8 de janeiro de 1826, contendo artigos perpétuos, que trariam graves complicações às relações bilaterais no futuro. Em 1827 seria a vez da Áustria, da Prússia, das Cidades Hanseáticas, além do tratado inglês; em 1828, da Dinamarca, dos Estados Unidos e dos Países Baixos. Concluiu-se, dessa forma, o sistema dos tratados, igualando-se em quase todas as disposições os benefícios externos com base no princípio da "nação mais favorecida", vigente na política internacional de então. Uma das primeiras medidas contra esse sistema de privilégios foi a lei de 24 de setembro de 1828, pela qual o Parlamento estabeleceu a igualização dos direitos de todos os produtos importados, independentemente da procedência. Teve por intuito essa medida eliminar o monopólio, estabelecer a concorrência externa, destruir o privilégio comercial e reparar a injustiça contra as nações americanas, excluídas do mercado brasileiro, à exceção dos Estados Unidos. Era a universalização do sistema de tratados desiguais, abrindo-se o Brasil à concorrência do capitalismo industrial, de forma completa e perfeita, com o sacrifício dos instrumentos internos de defesa.[8]

[8] Freitas (1958); Rodrigues (1975); Oliveira Lima (1901); Accioly (1927 e 1936a); Nogueira (1973); Aguiar (1960); Bethell, The independence of Brazil and the abolition of the Brazilian slave trade. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, *1*(2): 115-147, 1969; Bethell (1976); Pinto (1980); Cervo, Os primeiros passos da diplomacia brasileira, *Relações Internacionais*, Brasília, *3*: 43-62, 1978; Ramirez

O espaço das relações periféricas

A política externa brasileira à época da Independência movia-se em duas zonas de pressão e em algumas aberturas na periferia. A primeira zona de pressão correspondia às relações com a Europa e a segunda situava-se na região do Prata. Outros espaços periféricos que se abriam à ação externa, com maior ou menor significado, eram cinco: o encontro do americanismo, em suas versões brasileira, bolivariana e monroísta; as relações entre Brasil e Estados Unidos; a possibilidade africana; a utilidade paraguaia; os primeiros contatos com os outros Estados hispano-americanos.

A zona de pressão platina

Após as independências, Rio de Janeiro e Buenos Aires vão administrar o secular conflito regional entre Portugal e Espanha, relativo ao domínio do estuário do rio da Prata. Historicamente, a opção portuguesa fora o domínio das vias navegáveis, a procura das minas e o controle do contrabando e do comércio regionais. Dom João incorporou tais desígnios, desde 1808, ao projeto de construção de seu império americano, que previa a inclusão de Buenos Aires e Montevidéu. As forças que se posicionaram então, com o correr dos anos, eram complexas: as potências européias e os Estados Unidos se lhe opuseram, tanto quanto Buenos Aires e a revolução de Artigas no Uruguai. Reagindo diante delas, dom João restringiu sua ação à anexação da Província Cisplatina, em 1821, depois incorporada ao Império Brasileiro.

Verificou-se, em 1825, o agravamento da situação regional. Buenos Aires decretou a incorporação da Cisplatina, em resposta a uma declaração de independência uruguaia (Congresso de Flórida); dom Pedro reagiu, por sua vez, à decisão argentina com a guerra a Buenos Aires e com o bloqueio naval. Desde então, como a guerra terrestre e naval nada decidia, a diplomacia internacional interveio com maior peso. O governo de Buenos Aires organizou com dificuldade seu exército e se engajou na luta, sobre a qual esperava cimentar a nacionalidade. Desencadeou, por outro lado, uma ação diplo-

mática multidirigida e intensa, enviando missões junto a Bolívar, que não conseguiu aliciar, à Grã-Bretanha, onde Canning se opunha à guerra, aos Estados Unidos, cujo governo pretendia manter a neutralidade e não estava disposto a ceder um corolário argentino à Doutrina Monroe para fazer a guerra contra o Brasil. Em tais condições, só restava à Argentina negociar com o Rio de Janeiro, para onde enviou duas importantes missões em 1827 e 1828. Tanto mais que a herança artiguista, despontando como novo complicador, desenvolveu o germe da nacionalidade uruguaia, cujo movimento se fortaleceu internamente, em meio ao conflito dos outros.

A solução começa a vislumbrar-se quando as partes, já desgastadas, solicitam a mediação britânica. Canning não podia esperar nada melhor, porquanto se opunha sistematicamente às guerras intestinas no continente, como se opôs às guerras européias de reconquista. Seu interesse era o comércio, e a guerra aniquilara o de Buenos Aires. Além do mais, seus súditos combatiam entre si, porque foram contratados e postos a serviço de ambas as esquadras. As instruções expedidas aos mediadores britânicos, Ponsonby em Buenos Aires e Gordon no Rio, e o desenrolar das negociações revelam que a intenção de Canning era o restabelecimento da paz e dos negócios, sem precondições. Não há, pois, indícios de que tenha sido a criação do Uruguai como um Estado-tampão um plano inglês. O Uruguai emergiu como nação autônoma pela determinação de seu povo, havendo cedido tanto o governo brasileiro quanto o argentino, em negociações habilmente conduzidas no Rio de Janeiro por seus representantes, sob coordenação dos mediadores.

A convenção preliminar de paz, de 27 de agosto de 1828, obrigava Brasil e Argentina a garantir a independência do Uruguai, conforme se disporia no tratado definitivo de paz. Em artigo adicional, assegurava-se a livre navegação do Prata e seus afluentes para os súditos das partes. Esse foi um triunfo brasileiro, que também interessava à Inglaterra e às outras potências. Delas, aliás, recolherá o Brasil um interminável requisitório contra as presas que fizera durante o bloqueio.[4]



[4] Bandeira (1985); David Carneiro (1946); Herrera (1930); Mello (1963); Quesada (1919); Pomer (1979); Teixeira Soares (1955); Calógeras (1982); Contribuições

As aberturas periféricas

O americanismo é concebido como vertente de movimentos diversos que agitaram a vida política e em menor escala as relações interamericanas à época da Independência. Poderia converter-se em força histórica, agindo sobre o sistema internacional no início do século XIX, mas o fato é que seus efeitos foram quase nulos. As duas correntes principais foram o pan-americanismo bolivariano e o monroísmo norte-americano. Houve, entretanto, uma versão brasileira do americanismo, até agora quase desconhecida.

O americanismo brasileiro foi um ideário preciso e prático, que emergiu em dois momentos, por motivações concretas. O primeiro corresponde ao pensamento, às intenções e iniciativas de José Bonifácio, em 1822-1823, e se explica pela necessidade de defender a Independência; o segundo corresponde à reação que se delineia no Parlamento, a partir de 1828, contra o sistema de vinculações européias estabelecido pelos tratados desiguais. O americanismo de José Bonifácio caracteriza-se pelo sentimento de unidade continental e pela consciência de compartilhar com o sistema americano de instituições liberais. O ideário explica o desejo de aproximação com a América, tanto para garantir a defesa comum do continente quanto para promover os interesses comuns, particularmente o comércio e as boas relações. Tornam-se, pois, inteligíveis a busca de aliança com o Prata em 1822, com os Estados Unidos em 1824, e a tarifa igualizadora de 1828. Para se exercer em maior escala, o americanismo brasileiro tinha as dificuldades de suas correntes congêneres.

O bolivarismo e o monroísmo apresentavam em comum a concepção das duas esferas: a européia, retrógrada e arcaica, e a americana, jovem e moderna. Bolívar era mais idealista que os norte-americanos e os brasileiros: acreditava nas possibilidades de construir o sistema americano como modelo universal. Uma América independente, livre, unida, diferente. Reuniu o Congresso do Panamá (1826) com o intuito de criar um ordenamento jurídico supranacional, que unificasse a conduta externa e garantisse o entendimento das nações americanas. O monroísmo não teve os mesmos apelos externos, restringindo-se a uma declaração de intenções, para os próprios norte-

americanos, de que não iriam intervir em questões européias e que não devia a Europa restabelecer o sistema colonial no continente. O governo norte-americano negou-se a convertê-lo em ação, o que aliás era dispensável, porquanto o monroísmo correspondia à política britânica, que tinha força para impor-se sozinha.

O fracasso do americanismo foi geral. O Congresso do Panamá não contou com a presença dos Estados Unidos, do Brasil e da Argentina. Bolívar e sua Grã-Colômbia rivalizavam com os portenhos e seu projeto de Grã-Argentina, o que aliás veio beneficiar politicamente o Brasil. Por este e suas instituições, Bolívar tinha certas prevenções, até 1825, tornando-se depois um grande admirador. Os latinos fizeram da Doutrina Monroe uma leitura própria, solicitando em seu nome a aliança americana contra a Europa, enquanto o governo dos Estados Unidos protestava neutralidade em qualquer hipótese. Por volta de 1830, todos estavam decepcionados com todos e com tudo. Os norte-americanos, com o caudilhismo e o fracasso das instituições liberais; os latinos, com o mito de Monroe; os bolivarianos, com o triunfo da divergência sobre o entendimento. Só os ingleses podiam se dar por satisfeitos: estava afastada qualquer possibilidade de liga americana – e o continente se partia, tornando-se vulnerável à concorrência e à influência política.[10]

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos, à época da Independência, dependiam, primeiramente, do contexto internacional e da política norte-americana para a América Latina. O temor da intervenção européia, sob a inspiração da Santa Aliança, e a negociação com a Espanha acerca da cessão da Flórida agiram sobre o governo dos Estados Unidos, levando-o, por um lado, à tentativa sem êxito de colaboração com a Inglaterra na defesa das independências e, por outro, a uma política negativa, sem ação concreta. Os estadistas norte-americanos, Clay, Adams, Monroe e outros, embora divergissem ligeiramente, acabaram mantendo as coordenadas de uma política que, no fundo, não se alterou no período: a) não se envolver no conflito entre as colônias e as metrópoles; b) manter a neutralidade nas guerras de independência; c) dissuadir a reconquista européia pelas

[10] Salcedo-Bastardo (1976); Perkins (1963); Whitaker (1966); Cancino (1955); Argeu Guimarães (1930); Lobo (1939); Oliveira Lima (1980); Pereyra (1959); Portillo

tomadas de posição políticas; d) somente reconhecer as nacionalidades após o fato consumado da independência; e) apoiar o "sistema americano" e os interesses do comércio pela diplomacia e pela presença de uma esquadra; f) buscar as facilidades do comércio mediante tratados que neutralizassem os privilégios britânicos. Coincidiam, portanto, em linhas gerais, os pontos de vista norte-americanos e ingleses, ficando a desigualdade por conta da capacidade de competição internacional.

A abertura dos portos, em 1808, foi o ponto de partida do interesse norte-americano pelo Brasil. Em 1816 os navios norte-americanos já ocupavam o terceiro lugar, e alguns anos depois só eram superados em número pelos navios britânicos nas costas brasileiras. A esses interesses norte-americanos no Brasil serviu uma diplomacia local, por vezes insolente, mas disposta a informar o governo dos Estados Unidos, que superou suas prevenções contra o regime monárquico. Houve, aliás, acenos por parte do governo brasileiro, no sentido de utilizar as relações bilaterais como poder de barganha ante as pretensões inglesas. Não surtiram efeitos, porque ao estreitamento político desejado pelo Brasil se opunha aquela postura negativa referida anteriormente. E porque havia desconfiança do governo norte-americano quanto à filiação inglesa no nascimento brasileiro, enquanto a corte do Rio de Janeiro também desconfiava das intenções subversivas dos Estados Unidos, cujo apoio se verificou direta ou indiretamente às revoltas de Pernambuco, à revolução artiguista e à guerra de Buenos Aires contra o Brasil.

Se não prevaleceu um tipo especial de relacionamento político, também não se orientaram para o conflito as relações bilaterais, que acabaram se firmando conforme o plano norte-americano de desafiar a influência política e a preeminência econômica da Inglaterra. O reconhecimento ocorreu em 1824, e o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, com a cláusula de nação mais favorecida, foi firmado em 12 de dezembro de 1828. Enquadravam-se as relações bilaterais no sistema internacional do capitalismo industrial, sem nenhuma originalidade.[11]

[11] Whitaker (1966); Kahler (1968); Bandeira (1973); [illegible]

As colônias portuguesas da África, à época da Independência, estavam mais ligadas ao Brasil que a Portugal. O comércio bilateral era intenso, como também os vínculos culturais, sociais e humanos. Com a Independência, parte significativa das elites locais, sobretudo em Luanda e Bengala, pretendia romper os vínculos com Portugal e unir-se ao Brasil. A sublevação agitou a colônia, opondo as lideranças angolanas aos governadores e ao bispo, fiéis a Portugal. O seqüestro dos bens dos brasileiros foi decidido pela autoridade local em 1823, em represália à medida similar decretada no Brasil contra os portugueses. Não há indícios de ação positiva por parte de José Bonifácio e dom Pedro para acatar essas aspirações, embora seus decretos lá chegassem e fosse nomeado um cônsul brasileiro, em 1826, que foi rejeitado por Lisboa. Frustrou-se o movimento de união, pela firme oposição de Portugal e Inglaterra, cujos representantes impuseram ao governo brasileiro, no tratado de paz de 1825, o distanciamento político da África portuguesa. Desde então houve grande esforço no sentido de readaptar a colônia ao tipo de exploração diferente e adequado ao interesse da metrópole.[12]

Outra abertura da política externa brasileira à época da Independência foi o Paraguai. Esse Estado não teve política de reconhecimento, por isso pôde fechar-se e não ser enquadrado no sistema internacional de então, como aconteceu com o resto da América Latina. Um ponto de interesse comum aproximava, entretanto, Brasil e Paraguai, desde a rebelião que depôs, em 1810, o vice-rei de Buenos Aires: a autonomia política. Dom João VI dispôs-se a sustentá-la, tendo seguido para Assunção, em 1810, o tenente José de Abreu, com essa finalidade, visto que Buenos Aires decidira recuperar a província pelas armas. Salvar o Paraguai de Buenos Aires e impedir a constituição do grande país rival foi a política adotada por dom João e seguida com constância e capacidade pelos estadistas do Brasil independente.

A função estratégica do Paraguai nos cálculos da política platina brasileira foi descoberta e defendida por Correa da Câmara, desde 1822. Em 1825 foi ele acreditado, não sem reservas, pelo governo Francia, como o primeiro representante estrangeiro oficialmente re-

cebido em Assunção. Sua missão tinha por fim conquistar a simpatia do governo, separar definitivamente o Paraguai da Confederação Argentina, obter uma aliança defensiva, talvez ofensiva, ou no mínimo a neutralidade paraguaia na guerra da Cisplatina. Em contrapartida, oferecia facilidade de comércio por Montevidéu. Tais propostas correspondiam a interesses políticos e econômicos do Paraguai, desde que Buenos Aires fechou-lhe a via natural de comunicação. Correa da Câmara teve êxito parcial. Como não obteve a aliança, em missão posterior foi incumbido de negociar um tratado de paz e comércio, mas desta feita não foi recebido, e as relações oficiais foram suspensas em 1829. Após a independência do Uruguai, declinou o interesse brasileiro, sem entretanto desaparecerem por completo as comunicações bilaterais. Estas se mantinham pelo comércio, existente no porto de Itapoá, e por contatos oficiosos.

Francia não desprezava o apoio brasileiro à independência paraguaia, mas estava descontente com atritos de fronteira, pelos quais responsabilizava o governo brasileiro. Não endossava o intervencionismo no Prata, porque sua política externa defendia com firmeza o princípio da autodeterminação dos Estados. Como a independência do Paraguai não era seriamente ameaçada, tinha por desnecessárias as alianças externas. Em suma, as relações originais entre o Brasil e o Paraguai não correspondiam a uma política de boa vizinhança, porque eram, ao contrário, ditadas por interesses estratégicos concretos, no quadro do subsistema regional.[13]

Com outros países do continente, à época da Independência, as relações foram precárias, quando não inexistentes. As boas disposições recíprocas tiveram um início de efetividade nos contatos com a Grã-Colômbia, o Peru e o Chile.

Em 1826 era acreditado no Rio de Janeiro o representante colombiano Leandro Palácios. Trazia propostas importantes para o momento: convidar o governo brasileiro para que se fizesse representar no Congresso do Panamá; negociar as fronteiras; oferecer a mediação colombiana para a guerra contra Buenos Aires; firmar um tratado de amizade, comércio e navegação. Obteve magros resultados a boa vontade colombiana. O Brasil deu assentimento ao Congresso, mas seu representante não chegou a tempo; os limites tiveram de ser protelados em razão de divergências doutrinais; a mediação foi rejeitada porque a corte do Rio de Janeiro suspeitava de simpatias argentinas por parte da Colômbia e por ter sido já aceita a mediação britânica; o tratado não vingou, enfim, porque se previa o desmembramento da Grã-Colômbia.

Em 1827 estava no Rio de Janeiro um representante peruano com a intenção de regular as fronteiras, mas o governo brasileiro julgava ainda prematuro um acordo nesse sentido. Em contrapartida, despachou para as repúblicas do Pacífico a importante missão Duarte da Ponte Ribeiro (1829-1832). Passou por Montevidéu, Buenos Aires, Santiago e permaneceu três anos no Peru, onde tratou acerca da navegação do Amazonas e dos limites, sem nenhum resultado concreto. Em seu entender, o Peru não tinha meios de concretizar a navegação, nem havia de ambos os lados uma posição clara quanto aos limites. Ponte Ribeiro fez importantes estudos sobre esses países, e suas informações foram posteriormente de grande utilidade para a política brasileira regional.[14]

Um balanço negativo e pedagógico: as interpretações disponíveis

A política externa brasileira à época da Independência foi o instrumento com que se viabilizou a subordinação nacional ao esquema do desenvolvimento capitalista desigual. A compreensão do fato requer o exame de certas correntes de interpretação, como estas que serão lembradas de forma conclusiva: a avaliação feita pelos contemporâneos da própria Independência, a explicação desenvolvida pelos teóricos da dependência e, finalmente, as deduções da história das relações internacionais.

As decisões políticas que regularam as relações externas por meio do sistema dos tratados não foram consentidas pelas elites que representavam a sociedade brasileira no Parlamento, aberto em 1826. Ao contrário, desencadeou-se aí, nos anos de 1827 e 1828, uma ver-

[13] Ramos (1944); [illegible]

[14] [illegible]

dadeira tempestade contra o governo e seus ministros, acusados de haverem sacrificado o interesse nacional de todas as formas. Cindia-se, pois, o Estado brasileiro, que arregimentava, de um lado, o Gabinete, um Conselho de Estado submisso e algumas vozes no Parlamento, especialmente no Senado, e, de outro, a maioria esmagadora da Câmara dos Deputados e boa parcela do Senado. Essa oposição foi surpreendida com as decisões do Executivo, sobre as quais não teve então influência, uma vez que os acordos externos não eram submetidos à aprovação do Parlamento, pela Constituição em vigor. Tem todo interesse, entretanto, sua avaliação dos fatos.

O sistema dos tratados resultou, segundo o pensamento parlamentar, de uma disposição injustificável do governo de mendigar o reconhecimento da nacionalidade. As concessões extrapolavam os limites da racionalidade política, sacrificando o comércio nacional, a navegação, o direito dos cidadãos, as indústrias, a soberania; os tratados legislaram em assuntos internos, como o fiscal e o criminal, e restringiram essas funções do Parlamento. Instituíram uma reciprocidade fictícia e falsa, igualando nações desiguais, naquilo em que as mais avançadas não receavam os efeitos da concorrência, e eliminaram a reciprocidade, quando esta realmente viria a beneficiar a produção interna. Não foram, portanto, favoráveis à economia agrícola brasileira, porque seus produtos ficaram excluídos do mercado inglês ou eram lá taxados livremente, enquanto os produtos estrangeiros pagavam invariavelmente os 15% da tarifa, quando chegavam ao Brasil. Em suma, os tratados impuseram o liberalismo ao Brasil, mas salvaguardavam a proteção necessária ao trabalho nas economias avançadas. Deu-se aqui o primeiro ensaio de aplicação da política de portas abertas com que as potências capitalistas de então irão estabelecer a abertura da periferia aos excedentes da Revolução Industrial e condicioná-la à dependência histórica.

O Parlamento não se opunha ao liberalismo, que confundia com a ciência e a civilização, mas não o apoiou, conscientemente, a favor do setor agrário e contra outros setores da atividade econômica. O liberalismo era antes de mais nada uma postura ideológica, e sua adoção nas relações econômicas externas foi uma decisão do governo, que o Parlamento ampliou em 1828 para destruir os privilégios, aumentar a oferta externa, baixar os preços, aumentar o *quantum* da importação

e a receita fiscal. O requisitório contra os tratados não denota disposição da maioria em apoiar um plano de desenvolvimento das manufaturas, como aquele proposto por Vergueiro em 1821. Mas a navegação nacional de longo curso, na avaliação parlamentar, deveria ter sido protegida, já que o país possuía uma marinha relativamente importante, que estava sendo sacrificada e encurralada para o odioso comércio de escravos. Havia, em suma, uma percepção segundo a qual se matava o comércio lícito brasileiro e os germes da indústria nacional.

Com relação à política platina, o Parlamento esteve coeso e unânime em aprovar os recursos para manter a guerra contra Buenos Aires, cuja condução confiou ao Executivo, sem contestação. Nem todos concordavam com a justiça da guerra movida pelo governo brasileiro. Eram, porém, muito sensíveis à "guerra de opinião" desencadeada desde Buenos Aires contra as instituições brasileiras, aqui tidas por eminentemente superiores às suas congêneres do continente.[15]

Os teóricos da dependência atribuem uma importância decisiva a este período da história nacional, em sua construção explicativa. Estão corretos quanto à instituição original – a dependência neocolonial. A demonstração que desenvolvem para fundamentar sua teoria, entretanto, é inconsistente, na medida em que não encontra suporte nas evidências históricas. Não houve o apregoado conluio entre os grupos hegemônicos da nação industrial e da nação agroexportadora, que teriam firmado um pacto de compromisso, gerador das condições de dependência. Tampouco o Estado intermediou o referido compromisso, como agenciador automático da determinação econômica.[16]

A crítica que a explicação dependentista enfrenta parte dos seguintes argumentos: a) o Estado brasileiro cindiu-se diante das concessões externas; b) estas não foram ditadas pela defesa dos interesses do grupo hegemônico interno; c) as concessões foram feitas pelo segmento do Estado mais desvinculado da nação; d) o Parlamento, que mais de perto a representava, posicionou-se radicalmente em

[15] *Atas do Conselho de Estado* e *Anais* do Parlamento referentes ao período; Cervo (1981).

[16] [illegible]

contrário; e) não houve troca de favores que atendesse aos interesses recíprocos das unidades de produção; f) enquanto Canning consultava o interesse dos diversos grupos sociais ingleses, as decisões aqui eram tomadas em gabinetes impermeáveis; g) dom Pedro demitia sistematicamente os negociadores brasileiros que sustentavam posições nacionalistas.

As explicações para a manutenção das estruturas de dependência por meio de decisões políticas internas devem ser procuradas em outras instâncias. A sociedade brasileira foi alijada do processo decisório, em termos de política externa, à época da Independência. Por essa razão, fundamentalmente, prevaleceram os interesses unilaterais das nações mais avançadas, comandadas por governos que faziam uma leitura objetiva dos respectivos interesses nacionais. A pouca resistência oferecida a essas pretensões decorre da eleição de uma meta nacional de natureza política – o reconhecimento – que não era um contrapeso às metas econômicas estabelecidas de fora. O mercado externo para os produtos brasileiros teve de ser procurado depois, enquanto os setores de modernização interna em que se poderia estabelecer a concorrência com o capitalismo avançado, como o comércio, a navegação e a indústria, foram bloqueados. Houve, portanto, no Brasil, percepção restrita e não objetiva do interesse nacional, erro de cálculo, processo decisório deturpado e conseqüências funestas.

A política externa à época da Independência, se foi nociva à nação, pelo menos serviu ao Estado, fornecendo-lhe, pelo reconhecimento internacional, uma legitimação que perdia internamente com a dissolução da Constituinte, o retorno do partido português e o autoritarismo de dom Pedro. É forçoso reconhecer que o imperador foi bem sucedido, se pretendia obter, com essa legitimação, os meios que lhe permitissem garantir a unidade do Estado monárquico. Desde o início, o Estado brasileiro deu provas de autonomia com relação à sociedade ao fazer política por interesse próprio.

Administrando o imobilismo

O projeto de política externa dos estadistas da Independência chegou a 1828 com a sua fase de implantação acabada. Até então, a época caracterizou-se por grandes iniciativas externas, de que resultou, paradoxalmente, nos anos a seguir, o bloqueio da ação. Com efeito, em 1828 estava montado o sistema dos tratados desiguais que fixou as regras do jogo nas relações com a Europa e os Estados Unidos, enquanto a convenção com Buenos Aires dispunha no mesmo sentido do lado do Prata. A partir de então, até 1844, o período envolve uma contradição fundamental.

Por um lado, a política externa se movia no respeito às regras do jogo e nesse sentido era predeterminada, não autônoma, bloqueada em termos de imaginação, de inovação, de ações positivas; administrava-se a dependência, sob a vigilância externa, já que foi a política externa o meio pelo qual se enquadrou a nação dessa forma no sistema internacional. Por outro lado, o período é caracterizado por uma reação lenta, vigorosa no plano do discurso crítico, e de parcos resultados concretos, porque estreita era a margem de ação possível; essa linha, entretanto, era segura, contínua, e preparava a fase de autonomia da política externa, que iria se inaugurar em 1844. O Estado, cuja ação se dispersava no duplo sentido, modificou-se por sua vez.

A política externa na estrutura do Estado

Entre os anos finais da década de 1820 e os anos iniciais da de 1840, o Estado brasileiro passou por crises de redefinição institucional. Fragilidade e fortalecimento eram condições que afetavam obviamente a política externa.

O prestígio de dom Pedro I entrou em declínio. Em primeiro lugar, pelo envolvimento na sucessão do trono português, do qual era legítimo herdeiro. Embora a ele tivesse renunciado em 1826, após a morte do rei dom João VI, em favor de sua filha dona Maria II, dom Pedro engajou a diplomacia brasileira nas lutas internas de Portugal, sob pressão das cortes européias. Seu estilo de governo autoritário separava-o do povo, cuja hostilidade se manifestava na imprensa e na Câmara dos Deputados, onde se haviam encastelado as hostes liberais. A aprovação da Lei de Responsabilidade dos ministros, secretários e conselheiros de Estado não apaziguou o conflito, que dom Pedro enfrentava como se fosse uma guerra contra as instituições. A abdicação, em 7 de abril de 1831, foi o desfecho inevitável.

Com a regência, o quadro institucional apresentava avanços e recuos, conforme triunfassem os impulsos vindos das forças liberais, democráticas, descentralizadoras, ou das forças da ordem, centralizadoras. O compromisso também produzia efeitos. A primeira tendência era perceptível na criação da Guarda Nacional em 1831, com a finalidade de neutralizar a ação do Exército sobre a vida política, na aprovação do Código Criminal em 1832 e na reforma constitucional de 1834, o Ato Adicional. Ante o triunfo das forças liberais, que também se manifestavam por uma série de revoltas regionais, que punha em risco a unidade nacional, reagiam as forças da ordem, com o apoio da oligarquia cafeeira em expansão no vale do Paraíba do Sul, enquanto as outras regiões do Império não apresentavam o mesmo dinamismo econômico.

Os defensores da ordem eram liberais, porém não ao estilo rousseauniano. Acreditavam que a liberdade só podia se exercer sob a vigilância de uma autoridade central. Era preciso, pois, cortar o movimento "anarquista", bloquear os "excessos da liberdade", devolver a autoridade ao governo central, controlá-lo pela maioria parlamentar. Esse ideário deu origem ao Partido Conservador, que ascendeu ao poder em 1837, sob o comando de Bernardo Pereira de Vasconcelos, o grande teórico do "regresso". Inaugurou-se um regime de gabinete que iria prevalecer, ao estilo brasileiro, até o final do Império. A centralização e o fortalecimento do Estado nacional, desejados pelos conservadores, avançariam com a interpretação do Ato Adicional e a proclamação da maioridade de dom Pedro II em 1840,

com a restauração do Conselho de Estado e a reforma do Código de Processo Criminal em 1841, e se consumariam com a erradicação das revoltas regionais em 1848-1849, com a Lei de Terras e a reforma da Guarda Nacional, em 1850.

Os liberais ocuparam o poder entre 1843 e 1848, mas não conseguiram levar adiante um programa de reformas coerente com seu ideário político e tiveram de cedê-lo aos conservadores, propensos a completar a obra iniciada em 1837.

Em termos de política externa, o significado da evolução institucional não deve ser procurado no embate entre os partidos – o Liberal e o Conservador –, mas no processo de fortalecimento do Estado nacional. Tanto liberais quanto conservadores irão valer-se das condições desse fortalecimento para reordenar a política externa em função de uma percepção mais abrangente do interesse nacional.

Antes disso, era preciso estabelecer o controle que o Parlamento não exercia à época da Independência sobre a política externa. Nesse sentido, duas leis foram importantes: a de 15 de dezembro de 1830, que prescrevia a prestação de contas do Ministério, perante a Assembléia, e a de 14 de junho de 1831, que definia a competência dos regentes. Pela primeira, teve origem o *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, apresentado anualmente, desde 1831, para instruir o debate do respectivo orçamento. A política externa, que já era objeto de exame por parte do Parlamento, quando este discutia a resposta à Fala do Trono no início de cada sessão legislativa anual, passa a ser esmiuçada por ocasião da votação do orçamento, com base nas informações do *Relatório*. Estabelecia-se, assim, o poder de pressão e controle, que o Parlamento exerceria até o final do Império. A lei de 1831 determinava que todos os tratados, de qualquer natureza, fossem submetidos à aprovação da Assembléia antes de sua ratificação, conforme reivindicava a Câmara dos Deputados, desde quando se insurgira contra o sistema dos tratados. Essa atribuição caiu com a maioridade, sendo posteriormente exercida pelo Conselho de Estado. De qualquer forma, o Parlamento iria dispor do poder decisório em matéria de tratados pelo tempo necessário à destruição do sistema original.

A organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros acompanhava o reordenamento institucional do país. Em 1834, eram apro-

vados por decreto o primeiro regimento consular e o primeiro regimento das legações, dois estatutos que continham normas administrativas e instruções adequadas para o exercício das funções. Em 1842, pelo decreto de 26 de fevereiro, veio a público o primeiro regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, conforme exigia a repartição. Essa foi dividida em quatro seções (Inglaterra e França, resto da Europa, América, Contabilidade) e estabeleceu-se o concurso público para ingresso na carreira. Desde os anos da independência, o pessoal vinculado ao Ministério dos Estrangeiros pouco se modificou em termos numéricos. Em 1836, a Secretaria dos Negócios Estrangeiros contava com um total de 19 pessoas, o corpo diplomático e consular brasileiro residente no exterior com 39, enquanto o corpo diplomático e consular estrangeiro residente no Rio de Janeiro ascendia a 37 pessoas.[1]

O jogo das regras

Desde os acordos da época da Independência até 1844, o governo brasileiro esteve em situação desfavorável.

Para fazer cumprir as estipulações que lhes convinham, as nações fortes da Europa e os Estados Unidos recorriam a uma diplomacia arrogante e às ameaças da força. Sem poder com elas medir-se e reagir, permanecia o governo brasileiro numa oposição defensiva e conciliadora, cumprindo obrigações, cedendo a reclamações abusivas. Essa política passiva estendia-se às relações com o Prata, ficando o governador de Buenos Aires em condições de agir com desenvoltura na região. O retraimento nas relações com o exterior era uma conseqüência das iniciativas mal conduzidas. Era também aconselhável ante o reordenamento interno que se processava. Parecia suficiente, como proposta de política externa, administrar o imobilismo.

O liberalismo das baixas tarifas não foi favorável ao comércio exterior brasileiro, não foi compensado por investimentos ingleses no Brasil e não induziu o progresso interno como esperavam alguns.

[1] Monteiro (1986); Paulo Pereira Castro (1977); Torres (1968); Flávio M. de O. Castro (1983); Calógeras (1933); Brasil, Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*, 1836.

Entre 1822 e 1843-1844 (exercício fiscal de junho a julho), a balança comercial apresentou pequenos saldos positivos em apenas quatro anos, acumulando no período um déficit de aproximadamente 15%: exportações totais de 103 milhões de libras, importações de 118 milhões, com médias anuais, respectivamente, de 4,6 e 5,3 milhões de libras. Considerando-se as médias anuais dos qüinqüênios 1822-1826 e 1839-1840 a 1843-1844, as exportações passaram de 4 a 5 milhões de libras, um incremento de apenas 25% em 22 anos e meio. Duas inferências têm interesse: o déficit do comércio exterior brasileiro era expressivo (15 milhões de libras no período de vigência do tratado inglês) e explica-se, em grande parte, pelo desequilíbrio do intercâmbio bilateral entre o Brasil e a Inglaterra (no exercício de 1842-1843, por exemplo, as importações de produtos ingleses somaram 2.739.778 libras, contra 1.277.336 de exportações brasileiras para aquele país): o déficit do comércio contribuía para o do Tesouro, que tinha sua receita diminuída pelas baixas tarifas, ao tempo em que os direitos alfandegários eram a maior fonte de ingresso público. Era preciso reverter, ou pelo menos equilibrar, a balança comercial a longo prazo. Seu desempenho era, ao mesmo tempo, favorecido e prejudicado pelos ingleses. Protegiam seu mercado de produtos brasileiros, mas dominavam o complexo exportação-importação-transporte, introduzindo o comércio triangular, com que colocavam os produtos brasileiros no continente europeu e traziam seus manufaturados.

A diplomacia brasileira esforçou-se para abrir mercados externos, utilizando seus agentes e enviando missões especiais, particularmente à Europa. Em 1835, Caldeira Brant foi a Londres pedir a revogação do artigo 19 do tratado de comércio, que fixava a tarifa de 15% para os produtos ingleses. O ministro do Comércio inglês impôs exigências descabidas, e nada se alcançou. Descobriu-se, pelo menos, nessa ocasião, que o governo poderia elevar os direitos sobre as bebidas alcoólicas não-inglesas importadas, sem ferir o tratado, e assim logo se procedeu. Nas negociações para eventual renovação do tratado, entre 1842 e 1844, uma das exigências era a admissão dos produtos brasileiros no mercado inglês. Em realidade nunca se conseguirá reparar essa grave injustiça nas regras do comércio bilateral.



No exercício fiscal de 1842-1843, 48% das importações brasileiras provinham da Grã-Bretanha, enquanto apenas 28% das exportações

brasileiras se destinavam àquele mercado. Com toda a Europa, o déficit das trocas era elevado. Será em parte compensado pela abertura providencial do mercado norte-americano aos produtos brasileiros e pelo superávit alcançado nos negócios bilaterais. Após um equilíbrio na década de 1820, as exportações brasileiras para os Estados Unidos correspondiam, em valor, a mais do que o dobro das importações, nas décadas de 1830 e 1840. Invertia-se, no comércio com os Estados Unidos, a situação de desequilíbrio do comércio com a Inglaterra.

O mercado de capitais londrino, entre 1822 e 1825, superdimensionou a América Latina em termos de confiança, emprestando-lhe cerca de 24 milhões de libras. As operações eram realizadas por casas inglesas intermediárias que emitiam os títulos a um determinado deságio e depois os negociavam na bolsa de valores. As taxas médias eram pouco superiores a 80%, incidindo ainda o juro, geralmente de 5%. Além da dívida portuguesa de 2 milhões de libras, o governo brasileiro contraiu, nos anos de 1824-1825, empréstimos de 3.086.200 libras, a uma taxa média de 81% (incluindo comissões e despesas de lançamento); outro em 1829, de 769.200 libras, a uma taxa de 54% (só recebeu 415 mil libras); outro, em 1839, de 411.200 libras, à taxa de 73%; e o último do período, em 1843, de 732.600 libras, a 85%. A desastrosa taxa de 1829 explica-se pelo estado de insolvência generalizada da América Latina, que afetava a cotação de seus títulos. De qualquer forma, dois graves inconvenientes apresentava a dívida externa brasileira até o empréstimo de 1843: correspondia a uma sangria agiotária de divisas e seu valor não se destinava a investimentos produtivos, e sim à cobertura de déficits do tesouro, custeio de missões diplomáticas, pagamento de juros e amortizações.[2] Excluída a soma relativa à transferência da dívida portuguesa, o Brasil recebeu, entretanto, um montante relativamente reduzido de empréstimos externos durante o período de vigência das baixas tarifas: o total de 5 milhões de libras corresponde a 5% das exportações brasileiras e a um terço do déficit da balança comercial.

[2] Brasil, IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil* e *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960, Apêndice; Calógeras (1933 e 1960); Cármen L. P. de Almeida (1986); Bandeira (1973); Manchester (1973); Jaime E. Rodrigues O. (1987). Los orígenes de la deuda externa mexicana.

Em dois terrenos teve a diplomacia brasileira de enfrentar a prepotência das nações mais fortes que recorriam a ameaças imperialistas. O primeiro diz respeito ao conflito com a Inglaterra em torno do tráfico de escravos, e o segundo, a reclamações de natureza diversa, prevalecendo as exigências de indenizações pelas presas feitas à época do bloqueio do Prata (1825-1828).

O tráfico de escravos para o Brasil estava proibido desde 13 de março de 1830, nos termos da convenção de 23 de novembro de 1826, e desde 7 de novembro de 1831, nos termos da lei brasileira. Prosseguia, entretanto, por três razões fundamentais: a) a opinião pública – agricultores e autoridades subalternas – era-lhe favorável, entendendo sua extinção como imposição inglesa feita sob pressão; b) participavam do tráfico – mais que brasileiros – comerciantes, capitais e navios portugueses e norte-americanos, todos objetivando os grandes lucros do empreendimento; c) negou-se o governo brasileiro a uma ação decisiva de repressão ante tais circunstâncias, porque, além de tudo, seria acusado de subserviente.

Duas comissões mistas foram instituídas, nos termos da convenção de 1826, para julgar as embarcações presas fazendo o contrabando: uma em Serra Leoa, outra no Rio de Janeiro. A de Serra Leoa julgava na ausência de juízes brasileiros ou contra seu parecer, dando origem a enérgicos protestos brasileiros, nunca atendidos. Palmerson e depois Aberdeen estavam decididos a liquidar com o tráfico de qualquer forma e, como não obtinham acordos suplementares para incrementar medidas legais de repressão, agiam por própria conta, de acordo até mesmo com leis inglesas. Os atritos entre os governos se multiplicavam, estabelecendo-se um clima de ressentimentos e antipatias mútuas, que muito contribuiu para desencadear a resistência à preeminência inglesa no Brasil.

O tratado de 1825 com Portugal criava duas comissões mistas que demoraram alguns anos para se instalar: uma liquidaria os prejuízos de ambos os súditos na guerra de independência, e outra, as despesas relativas ao transporte das tropas portuguesas. Em 1837 eram avaliados em 46 contos os direitos brasileiros e em 145 contos os portugueses, pela primeira comissão; em 1839 as cifras ascendiam a 275 e 656 contos respectivamente. Os trabalhos dessa comissão encerraram-se em 1842, pagando o Brasil 557:784$920.

Após haver reconhecido o bloqueio do Prata, a Grã-Bretanha exigiu a criação de uma comissão mista para julgar as presas e indenizá-las, visto que estavam sendo atendidas as reclamações francesas e norte-americanas. Somaram-se depois as indenizações reclamadas pela Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Chile, pagando-se, em 1832, 1.150:665$759. Em 1834, a Grã-Bretanha já liquidara 26 embarcações, num total de 4.993:291$908, correspondente a 14% das exportações brasileiras no ano. Nos anos seguintes surgiram novas reclamações, que eram sistematicamente atendidas, elevando-se os encargos do Tesouro a somas catastróficas, no entender do governo brasileiro. A partir de 1837, o governo passou a rejeitar algumas reclamações por improcedentes, e em 1842 confiou seu julgamento ao Conselho de Estado. De tudo isso concluía-se, politicamente, que nas relações externas prevalecia sempre a lei do mais forte, sobretudo quando apoiada em acordos bilaterais cujas estipulações se faziam cumprir em sentido único. Dois efeitos eram preparados para a fase seguinte da política externa, ao tempo em que se consolidaria o Estado nacional: era preciso resistir de forma concreta à prepotência das grandes potências e sobretudo não mais pactuar com elas.[3]

A imagem da Europa, especialmente da Grã-Bretanha, sofria, porém sem se deteriorar na opinião brasileira. Associava-se a potência à prepotência, sem entretanto comprometer-se o vínculo entre Europa e civilização. Já a imagem dos Estados Unidos ia enriquecendo-se com o atributo do progresso. Além do mais, as relações bilaterais eram avaliadas de forma crescentemente positiva pelo governo e pelo Parlamento, em virtude de sua utilidade política e comercial, e não eram afetadas profundamente por incidentes de uma diplomacia por vezes insolente. Para ambos os governos, as boas relações recíprocas eram úteis, porquanto ambos se engajavam na resistência contra a preeminência inglesa no Brasil e adquiriam ainda consciência de representar no continente americano duas grandes singularidades.[4]

A imagem de Portugal apresentava-se contraditória, porquanto era associada negativamente à política das cortes, ao despotismo, ao monopólio do comércio local, ao tráfico de escravos e positivamente

[3] *Relatório*, 1831-1844; Bethell (1976); Bandeira (1973).

[4] Wright (1972); Bandeira (1973); Cervo (1981); Manchester (1973).

às raízes históricas comuns, à cultura, à fraternidade da raça. A Espanha espelhava no Brasil, até 1834, a pior de todas as imagens externas, em razão de suas instituições absolutistas e de sua intransigência diplomática.[5] Suplantava até mesmo a imagem retrógrada da corte romana, que no Brasil mais se identificava com a direção de um Estado do que com a de uma Igreja. As relações entre o Império e a Igreja de Roma eram conflituosas, desde 1827, quando se articulou no Parlamento uma verdadeira guerra contra as pretensões pontifícias de intrometer-se na Igreja brasileira, ao expedir as bulas que elevavam a bispado as prelazias de Goiás e Mato Grosso. Entendia-se que a Igreja deveria ser nacionalizada, em virtude das disposições constitucionais, do padroado, dos costumes históricos. O padre Feijó, no Parlamento e depois na Regência, manterá esse conflito aberto. A intransigência de parte a parte impediu por vários anos a sagração do bispo indicado para o Rio de Janeiro.

Da América hispânica, em geral, construía-se aos poucos a imagem negativa, associada ao fracasso das instituições liberais e ao caudilhismo. Mas Rosas, o governador de Buenos Aires, dividia as opiniões do meio político brasileiro, sendo-lhe favorável particularmente a resistência aos europeus, cuja via se procurava no Brasil sem êxito.

As interpretações externas não deixavam de influir sobre a auto-imagem: vai-se forjando a percepção de um interesse nacional a defender interna e externamente pelos desígnios de uma política externa adequada.

Entre a independência do Uruguai, em 1828, e a fracassada aliança com Rosas, em 1843, a política platina do Brasil pautou-se pela neutralidade, ou seja, a não-intervenção em assuntos internos dos Estados do Prata. Essa orientação, à qual aludiam amiúde os *Relatórios* dos Negócios Estrangeiros e os *Anais* do Parlamento, baseava-se em cálculos políticos: a guerra da Cisplatina fora enfim perdida, com pesados custos que se prolongavam por meio das indenizações; enquanto se mantivesse a independência do Uruguai e a livre navegação, não convinha intervir novamente; Francia fechara o Paraguai e mantinha-se contrário a qualquer aliança; a intervenção nos confli-

[5] Rego (1966); Cervo (1981); Moreira (1976).

tos que opunham as facções platinas entre si teria de definir-se pela composição ou pelo confronto com Rosas.

É difícil concluir, entretanto, se a neutralidade brasileira foi uma decisão autônoma ou uma imposição de fora. A questão se coloca ante o envolvimento da revolta separatista no Rio Grande do Sul (1835-1845) com as facções que dividiam uruguaios e argentinos. Os farrapos buscavam Rivera, porque Rosas, um concorrente saladeirista, nunca apoiara abertamente sua independência. Quando no poder, em Montevidéu, Rivera se voltava contra o Império. O mesmo ocorria com seu adversário, Oribe, que com ele se revezava no governo do Uruguai: derrotado, buscava o Império; no poder, se lhe opunha. De certa forma, Rosas também assim procedia: aproximava-se do Império quando se sentia ameaçado pelas potências européias ou pelos planos periféricos de formação de uma grande confederação, rival à sua Confederação Argentina, integrando o Uruguai, a República do Piratini e as províncias interioranas de Corrientes e Entre-Rios; e logo se distanciava, afastado o perigo. A neutralidade brasileira, que não era uma política ortodoxa, correspondia, pois, ao isolamento do Brasil, imposto pelas lideranças platinas, quando em posição de força.

Os interesses econômicos em jogo opunham as economias agrárias pré-capitalistas ao liberalismo capitalista. Quando Rosas estabeleceu, a partir de 1835, um protecionismo rigoroso, o monopólio do comércio de Buenos Aires sobre o interior, o fechamento dos rios, cortando o acesso a Mato Grosso, sua política supunha a dominação sobre o Uruguai e o Paraguai. Encontravam-se então os interesses brasileiros com os das potências capitalistas, que tinham seu comércio prejudicado. No Brasil, a política rosista era interpretada como projeto de reconstrução do vice-reino. As metas brasileiras estabeleceram-se com urgência: concluir o tratado definitivo de paz, previsto pela convenção de 1828; assegurar a livre navegação e o comércio regular com a Argentina; definir os limites com o Uruguai; pacificar o Rio Grande do Sul.

Em 1843 estava Rivera na presidência do Uruguai. O presumível aliado do Brasil indispôs-se contra o Império, pelo apoio aos farrapos e pela reivindicação dos limites de 1777, que significariam a devolução ao Uruguai das missões riograndenses. Indispôs-se contra Rosas, ressuscitando a idéia da confederação interiorana. França e Inglaterra ameaçavam intervir, e nessas condições pareceu a Rosas chegado mais uma vez o momento de compor-se com o Brasil. Enviou ao Rio de Janeiro seu representante, Tomás Guido, para concluir uma aliança. Honório Hermeto pretendia negociar por alto preço o abandono da neutralidade, condicionando-o à consecução de todas as metas brasileiras, mas acabou cedendo às exigências do negociador argentino e concluindo uma aliança com a finalidade exclusiva de derrubar Rivera e pacificar o Rio Grande do Sul. Mesmo assim, após firmada e ratificada pelo Brasil, Rosas rejeitou-a, sob pretexto de erros formais. Na realidade, a aliança não passou de uma hábil manobra política, que jogou o Império contra Rivera e manteve-o afastado dos negócios platinos, como sempre pretendeu o governador argentino. Foi um triunfo completo de Rosas, que afastou o perigo de intervenção européia, recolocou Oribe no governo de Montevidéu e continuou mantendo a neutralidade brasileira.

Nova avaliação da política platina iria resultar do fracasso brasileiro. Percebia-se a dificuldade de entendimento e a inviabilidade de composição com Rosas para atingir metas concretas. Ambos se viam como inimigos, mas a atitude do governo argentino acentuou a desconfiança dos meios políticos brasileiros. O Brasil irá sondar os governos da França e da Inglaterra, cujos interesses eram mais convergentes com os seus, e reativar seus contatos com o Paraguai, já então livre do isolamento imposto por Francia.[6]

A reação no discurso

O período corresponde à transição entre a política de submissão e de erros de cálculo da época da Independência e a política de afirmação nacional, que se inicia em 1844. Nessa fase de bloqueio deliberado ou imposto da ação externa, o fato fundamental é o discurso, que flui livremente.

[6] Bandeira (1985); Acevedo (1981); Ribeiro (1936); Teixeira Soares (1955); Souza (1952); Ferns (1968); Cervo, Intervenção e neutralidade: doutrinas brasileiras para o Prata nos meados do século XIX. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 26(101-104): 103-19, 1983. Calógeras (1933); Pinto (1980).

O pensamento político, veiculado pelo discurso, irrompe em 1827 na Câmara dos Deputados, alcança o Gabinete em 1831, envolve o Senado anos depois, quando lá chegavam os deputados da primeira legislatura, e contagia o Conselho de Estado em 1842. Sua marca é a avaliação crítica da política externa, mas seus efeitos históricos foram concretos: a) estabeleceu o consenso refletido dos órgãos do Estado e partidos políticos em torno da política externa, diferentemente do que ocorria no Prata, onde as facções chamavam o exterior, que envolviam nas lutas internas; b) procedeu a nova leitura do interesse nacional, ampliada e objetiva, visando à elaboração de um projeto brasileiro de política externa; c) despertou a vontade de autoformulação da política externa; d) criou, pela coesão alcançada, uma das condições da política de potência; e) restabeleceu, enfim, a unidade do Estado, que se havia cindido ante a política externa à época da Independência.

As conquistas foram lentas e sua influência maior se fará sentir na fase posterior. Preparava-se, entretanto, o terreno, criando-se as precondições para a nova fase: destruir o sistema dos tratados e obstar a sua renovação; eliminar os privilégios especiais aos súditos estrangeiros residentes no país; obter a autonomia alfandegária, de política comercial e de navegação; submeter a política externa ao controle conjugado dos diversos órgãos do Estado; eliminar a influência externa sobre o processo decisório.

A trajetória do discurso político encaminhou-se nessas perspectivas desde a revolta inicial contra a política externa do Primeiro Reinado, que se observou na Câmara dos Deputados, nos anos de 1827-1828. A partir de 1831, tomou novo impulso e nova dimensão, porque a ele agregou-se a própria chancelaria.

O primeiro *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* (1831) é um libelo antiinglês. Após comunicar à Assembléia a decisão de reduzir as legações e consulados na Europa e ampliá-los na América, qualificava a Grã-Bretanha de "a mais exigente das nações amigas". Sua pretensão de indenização para as presas do bloqueio, apresentada com ameaças de represálias, era tida por "exagerada ou antes violenta requisição". Fazer-lhe frente só seria possível se o governo contasse com a confiança da nação e o apoio decidido das Câmaras. Apelava, pois, o ministro de Estrangeiros, Carneiro de

Campos, à responsabilidade conjunta dos órgãos de governo, e assim se portava ao interromper as negociações para novos tratados solicitados pela Rússia, Suécia e Sardenha: "O governo imperial, querendo ir de acordo com a opinião, que se tem manifestado nas câmaras contra semelhantes tratados, se recusou a entrar em tais ajustes".

Assim como em 1828 o Parlamento anulara os privilégios comerciais ingleses pela igualização da tarifa em 15%, revalidou em 1831 a convenção sobre o tráfico, aprovando a lei de 7 de novembro, em nome da soberania. O *Relatório* de 1832 mostra a que ponto se conjugara a opinião do Gabinete com a que vinha sendo exposta nas câmaras acerca dos tratados. Carneiro de Campos, ainda ministro de Estrangeiros, se opõe à chegada de novos tratados e à renovação dos antigos, resumindo o pensamento público: a) os bons economistas os desaconselham; b) a Assembléia se lhes opõe; c) "a funesta experiência, que se tem feito com os tratados existentes, em que os interesses do Império, havendo sido quase sempre sacrificados debaixo do princípio mágico de uma reciprocidade ilusória [...]" d) foram usados contra nós e nunca admitidos quando nos foram favoráveis; e) servem para aconselhar a injustiça das nações poderosas quando fazem interpretação "especiosa"; f) é um sistema cujo fim deve-se esperar para nunca mais repeti-lo.

Antes mesmo que os europeus ampliassem a imposição do sistema de tratados desiguais, sob a ameaça ou o uso da força, contra nações atrasadas como a China, o Japão e o mundo mulçumano, o governo brasileiro, após havê-lo experimentado, desvendava sua hipocrisia e contradição: o sistema pretendia manter a desigualdade e ordenar seu conflito.

A doutrina exposta por Carneiro de Campos fora extraída do pensamento parlamentar e será posta em prática nas decisões futuras da Assembléia, exceção feita ao tratado com a Bélgica de 1834, aprovado por ser parte do tratado de 1828 com os Países Baixos, dos quais obtivera a independência em 1830. Em 1836, o Senado negou por unanimidade aprovação ao novo tratado com a Áustria, e no mesmo ano a Câmara dos Deputados derrubou o de Portugal.

Em 1842, do sistema original do Primeiro Reinado, restava em vigor apenas o tratado inglês, que deveria expirar em novembro, porém foi prorrogado por mais dois anos sob imposição inglesa, a pre-

texto de não haver sido denunciado em tempo hábil. As pressões para obter sua renovação foram enormes, mas o Estado brasileiro armazenara energias suficientes, com que pôde resistir.

O discurso político não se restringia à revolta contra os tratados e à proposição de novas diretrizes para quando expirassem. Debatendo o orçamento, a resposta à Fala do Trono, o *Relatório*, os projetos relativos a matérias as mais diversas, como o comércio nacional, a cabotagem, os direitos de ancoragem, a exploração das minas, a participação de estrangeiros no júri popular, a colonização, o tráfico e a escravidão, a contratação de tropas estrangeiras e a navegação do Amazonas, o Parlamento constatava o alto grau de comprometimento da soberania em razão da dependência e da ingerência externas. Um dos maiores inconvenientes fora a impossibilidade de definir uma política de comércio exterior que preservasse a autonomia do Tesouro e pudesse influir sobre o sistema produtivo interno. Somente no início dos anos 1840, ocupou-se o meio político com a questão da indústria nacional, visto que todo debate anterior teria sido inócuo. Também não se empenhou o meio político de então em enfrentar a questão das fronteiras, apesar dos incidentes no Sul e da invasão do território brasileiro ao norte, por ingleses e franceses. A própria neutralidade nas questões platinas acabava sendo interpretada por alguns como prova de impotência.

Em suma, o discurso político reivindicava a ruptura com o sistema de relações exteriores implantado à época da Independência e o reordenamento da política externa em função de diretrizes radicalmente distintas. O pensamento político que veiculava tornou-se uma força profunda da História brasileira, que preparava o terreno para as mudanças. Tinha-se por certo que somente após 1843, havendo-se destruído o sistema de tratados desiguais, a política exterior estaria em condições de tornar viável um projeto nacional.[7]

[7] *Relatório*, *Anais* da Câmara e do Senado e *Atos do Conselho de Estado*; Cervo (1981); José Honório Rodrigues (1972); Crippa (1979).

Economia, população e política externa

A ruptura dos anos 1840 e a nova política externa

Quando se extinguiu, em 1844, o sistema dos tratados, houve condições para elaborar-se novo projeto de política externa, reclamado pela experiência e pela crítica. Inaugurou-se então um período, que se estenderia de 1844 a 1876 e seria caracterizado pela ruptura com relação à fase anterior e pelo robustecimento da vontade nacional. O novo projeto, autoformulado, envolveu uma redefinição das metas externas, a partir de novas percepções do interesse nacional, resultando numa política externa enérgica em seus meios e independente em seus fins.

Essa nova política externa brasileira orientou-se por quatro grandes parâmetros e uma estratégia. Em primeiro lugar, veio a decisão de controlar a política comercial, por meio da autonomia alfandegária. Não se soube, entretanto, manipulá-la com uniformidade, em virtude de pressões internas e externas, que lançaram dúvidas sobre o processo decisório: convinha promover a indústria e proteger o trabalho nacional ou assegurar o liberalismo das trocas internacionais? Em segundo lugar, veio a decisão de equacionar o fortalecimento de mão-de-obra externa, pela extinção do tráfico de escravos e estímulos à imigração. Eram disposições que vinham desde a época da Independência e só tiveram encaminhamento com o agravamento das tensões entre o Brasil e a Inglaterra. A terceira decisão importante foi a de sustentar as posses territoriais, por meio de uma política de limites que regulamentasse em definitivo as fronteiras nacionais. Nessa diretriz inscreve-se também a defesa da Amazônia, cuja preservação

era ameaçada pela escalada do expansionismo norte-americano. Optou-se, enfim, por uma presença decisiva nos destinos do subsistema platino de relações internacionais, tendo em vista interesses econômicos, políticos e de segurança.

A política brasileira comportava, por um lado, a vontade de resistência a todas as formas de ingerência externa; por outro, o choque inevitável de múltiplos interesses. Para conduzi-la, definiu-se como estratégia de ação o uso intenso, inteligente e adequado da diplomacia, a fim de maximizar os ganhos externos, condicionando-se o uso da força a um recurso de última instância, esgotada a ação diplomática, e somente em áreas onde seu emprego oferecesse garantias de sucesso. Podia, dessa forma, ser utilizada nas relações com o continente sul-americano, e era proibida nas relações com a Europa e os Estados Unidos. A realização de objetivos concretos, desses lados, e a reparação contra eventuais ofensas à soberania ficavam por conta da habilidade diplomática, da autonomia preventiva do processo decisório e do protesto.

A continuidade e a coerência da política externa eram favorecidas internamente pela natureza do quadro institucional e pelos homens que exerciam as funções públicas. O Estado brasileiro de então criara condições quase ideais para definição e sustentação de diretrizes externas: a) instituições estáveis, de funcionamento equilibrado; b) conservadorismo político; c) conciliação dos partidos; d) processo de elaboração e execução da política externa, envolvendo o conjunto das instituições.

O Conselho de Estado e o Senado, órgãos vitalícios, eram os aliados do trono, incumbidos de manter a ordem e controlar as investidas da opinião popular, que se podiam manifestar por meio dos partidos e da Câmara dos Deputados e eventualmente desembocar no Gabinete. O conservadorismo político, dotado de senso realista, com seus planos de reformas lentas, era um freio a mudanças, desde a centralização e o fortalecimento do poder, no início dos anos 1840. Beneficiou-se tanto pela conciliação dos partidos que prevaleceu na década de 1850 e na primeira metade da de 1860, quanto pela intervenção do Poder Moderador, o poder pessoal, usado para reconduzir os órgãos ao desempenho conservador, quando necessário. Em outros momentos, a alternância dos partidos no poder não o prejudicou

O quadro institucional completava-se no quadro de pessoal, que com ele quase se identificava. Transitavam os homens de Estado não só pelas funções como, ainda, pela geografia do poder, ocupando os cargos da administração regional e dos órgãos centrais: presidente de província, deputado, senador, ministro, conselheiro, diplomata. Nessas funções perpetuavam-se os homens. Os analistas do Estado brasileiro de então avançam teses ousadas para a historiografia: não era o Estado um produto da nação – mas, ao contrário, pairava sobre ela, sobrevoando-a nas alturas, constituindo-se seu árbitro, seu intérprete, seu senhor. Atendia a seus interesses ou não; estabelecia-os autoritariamente, por vezes. Considerava-se sem dúvida porta-voz de suas aspirações, mas julgava-se no direito de induzi-las. Movia-se o Estado com autonomia, numa sociedade atrasada, sem pressão de classe, como na fase pré-capitalista da história. O importante para a política externa é a constatação de sua coesão, sua força, sua vontade.

Tinha o Estado condições de engajar, como o fez, sua estrutura completa na elaboração e na implementação da política externa. Esse processo subia do Conselho de Estado – incumbido estatutariamente de se pronunciar – à pessoa do monarca e descia ao Parlamento, onde era acompanhado de perto pela Câmara e pelo Senado, para chegar ao Gabinete, que o executava. Tudo pensado, refletido, calculado, porque constituíam as elites políticas uma ilha de letrados em meio a uma sociedade de analfabetos. A estabilidade e a centralização políticas eram revigoradas pela conciliação e pela tênue divergência ideológica dos partidos. Eram-no ainda mais pela quase-unanimidade partidária diante das questões externas. A política externa foi o mais poderoso instrumento da conciliação, estendendo-a no tempo e concretizando-a nos planos. O Ministério dos Negócios Estrangeiros foi adaptado às estruturas desse Estado racional, por meio de sucessivas reformas (1847, 1851, 1852, 1859) que o dotaram de normas adequadas e quadros habilitados.[1]

A política externa era, pois, uma responsabilidade coletiva que abrangia o conjunto das instituições e perpassava os partidos, os ór-

[1] Faoro (1958); Carvalho (1981); Mercadante (1965); Torres (1964 e 1968); Iglesias (1977, t. 3, v. 2); Paulo Pereira Castro (1977, t. 2, v. 2); João Cruz Costa (1977, t. 3, v. 2); José Honório Rodrigues (1965 e 1978); Beatriz Leite (1978); Wilson

gãos e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Era feita pelos homens que a moldavam a suas idéias, temperamentos, percepções do interesse nacional e métodos de ação.

Dois grupos se complementavam em termos de concepções de política externa. O primeiro reunia os moderados, avessos à política de força, contra a intervenção e a resistência pela força, propensos à negociação e ao superdimensionamento da ação diplomática. Entre seus mais eminentes representantes estavam Antônio Paulino Limpo de Abreu (visconde de Abaeté), Pedro de Araújo Lima (marquês de Olinda) e João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu (visconde de Sinimbu). O outro grupo, menos idealista e mais realista, ao estilo dos liberais-conservadores não-utópicos, reunia homens ousados, que colocavam as decisões acima do destino, e por vezes das negociações, e agiam com força de vontade. Os mestres dessa escola eram Paulino José Soares de Sousa (visconde do Uruguai), Honório Hermeto Carneiro Leão (marquês do Paraná), João Maurício Wanderley (barão de Cotegipe) e José Antônio Saraiva. Os dois grupos dialogavam, pouco divergiam e muito se articulavam.

Embora oriundo do segundo grupo, José Maria da Silva Paranhos (visconde do Rio Branco) realizou como diplomata e político a síntese das duas tendências. Sua proposta de política externa baseava-se numa avaliação global da realidade internacional e se apresentava como "eminentemente brasileira". Perseguia com coerência e perseverança objetivos permanentes, identificados ao interesse nacional de forma concreta e objetiva: livre navegação, limites, comércio, moralização do Prata, soberania, que significava coesão interna, superação das querelas internas na ação externa, formulação autônoma da política externa, estratégia maleável e inteligente de ação, abertura ao debate público para obter o consenso e a força, análise em círculo fechado para acertar a decisão, soluções alternativas de cálculo para a política externa, como resultado.

Para execução da política externa contava o governo com sua rede diplomática permanente e com suas missões especiais. O serviço diplomático estava moldado à realidade interna e a ela servia com fidelidade. Especial destaque teve a atuação de Duarte da Ponte Ribeiro (barão da Ponte Ribeiro) na América Latina e de Francisco Inácio de Carvalho Moreira (barão de Penedo) em Washington e Londres.

O papel das instituições e dos homens não permitia a dom Pedro II conduzir com autonomia pessoal a política externa. Esta, como ele próprio, era parte do Estado e produto do tempo. Embora manifestasse privilegiado interesse pela política internacional, como convinha a um monarca, dom Pedro era moderado, pacifista e ilustrado, e não criou obstáculo ao funcionamento integrado dos órgãos que se envolviam com a área.[2]

A política externa não foi moldada, no período, para servir exclusivamente aos interesses da oligarquia fundiária, porque atendia a percepções mais complexas do interesse nacional. Houve uma proposta inicial audaciosa de industrialização que perdeu força com o tempo. A diplomacia sustentou o processo de modernização desencadeado nos anos 1850 e estimulou a produção voltada ao mercado interno. Eram os conservadores mais propensos à proteção do trabalho e da atividade interna do que os liberais. Estes acreditavam na indução inevitável do progresso pelo jogo dos mecanismos liberais, enquanto aqueles atribuíam às políticas públicas a função indutora. O dilema levou a hesitações e dúvidas, prevalecendo enfim o liberalismo radical nas relações econômicas externas. Após a irrupção do pensamento industrialista nos anos 1840, os liberais obstruíram o uso da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional, pela segunda vez. Manteve-se, desse modo, o enquadramento dependente no sistema capitalista.

Se as condições internas eram nessa fase favoráveis à implementação de uma política externa independente, o contexto internacional requeria certa habilidade, porque algumas das metas estabelecidas se chocavam com designios poderosos das nações dominantes. A época era de expansão da Revolução Industrial pelo continente europeu e Estados Unidos, de construção de estradas de ferro e aparecimento da navegação moderna. A concorrência internacional produzia conflitos comerciais e alfandegários, a busca de mercados, o colonialismo e o imperialismo. Nessas condições, não era fácil ao Brasil manter a autonomia alfandegária e recorrer ao protecionismo em favor da indústria nacional. Não era fácil, por outro

[2] Boaventura (1986); Calmon (1975); Souza (1944 e 1952); Magalhães (1939); Renato de Mendonça (1942); Cascudo (1938); Craveiro Costa (1937); Viana Filho (1973);

lado, resistir às provocações imperialistas e eliminar a influência nas decisões internas, quando as conquistas se obtinham, em geral, pelas demonstrações de força.

Quatro fatos eram relevantes como variáveis do quadro internacional: o liberalismo econômico, a penetração ocidental na Ásia, o expansionismo norte-americano e, enfim, as distintas visões geopolíticas do Brasil e da Argentina de Rosas.

A Inglaterra adotou, enfim, na década de 1840, o liberalismo como plataforma de política externa. Até então limitara-se a impô-lo unilateralmente às nações que se deixassem comandar. Isso ocorreu com a América Latina, à época da Independência brasileira, e com o Império Otomano, desde 1838. Para manter os privilégios econômicos nesse Império, foi preciso associar-se à França e derrotar a Rússia na guerra da Criméia.

A China, a Indochina e o Japão representavam, nos meados do século, a nova miragem de eldorado comercial, na visão capitalista. Passaram a substituir, dessa forma, o papel desempenhado pela América Latina no início do século, relaxando-se aqui as modalidades de pressão imperialista (retirada francesa e inglesa do Prata em 1849), que foram desviadas para o Oriente. A penetração ocidental na Ásia levou-se a termo com métodos mais drásticos de violência, com a ação coordenada das potências capitalistas européias, às quais se associaram decisivamente os Estados Unidos. A dominação completa sobre a China estabeleceu-se entre 1842 e 1860; sobre o Japão, entre 1854 e 1864; e sobre a Indochina, nas décadas de 1850 e 1860. A sociedade internacional européia era o instrumento da dominação. Os europeus e norte-americanos obtiveram vantagens econômicas, comerciais (tarifas de 5% *ad valorem*), jurídicas, operacionais, etc. ainda maiores do que aquelas que lhes cedera a América Latina. A resistência, corajosa na China, calculada no Japão, foi insuficiente para desarmar os golpes que o imperialismo assestava, por vezes com evidente covardia.

O expansionismo territorial norte-americano teve seu maior impulso entre 1838 e 1848, quando a União estendeu suas fronteiras ao golfo do México e ao Pacífico. Obedecia esse poderoso movimento a interesses econômicos, pressões demográficas, preocupações de política interna (os sulistas queriam mais estados escravocratas) e correntes de psicologia coletiva consubstanciadas no "destino manifes-

to", uma poderosa fórmula expansionista. Desde 1848, depois de anexados o Texas, a Califórnia, o Novo México, Utah, Nevada e Arizona, a expensas do México, os Estados Unidos dirigiram-se para o Oriente e para a América Central e Caribe. No Panamá, entraram em conflito com a Inglaterra, que não aceitava a construção do canal sob responsabilidade exclusiva e um novo Texas na América Central. Ambos então recuaram. Em Cuba, a Espanha freou o ímpeto expansionista, que se deslocou para a Amazônia, cuja salvação esteve a cargo exclusivamente do governo brasileiro.

Na América Latina, o obstáculo externo, na avaliação dos estadistas brasileiros, era o expansionismo rosista. Chegou-se à conclusão de que convinha erradicá-lo, explorando habilmente as dissensões políticas locais, para estabelecerem-se condições propícias à realização das metas no continente. Os Estados Unidos marchavam com os europeus no Oriente e evitavam conflitos no Continente Americano, para não prejudicar seu próprio movimento expansionista. Os riscos que se poderiam vislumbrar para a política externa brasileira consistiam na coalizão possível de todas as nações avançadas para atingir seus objetivos na área.[3]

As relações econômicas com o exterior: as dúvidas da opção

As expectativas do meio político brasileiro, por volta de 1844, ante um novo modelo de política econômica com o exterior, eram grandes. Até então, como afirmava Paulino José Soares de Sousa, "presos por tratados, não nos podíamos mover".

O projeto de 1844, amadurecido sobretudo no Senado e no Conselho de Estado, abrangia propostas fundamentais: a) preservar a autonomia alfandegária a fim de se poder controlar a política comercial e as rendas públicas; b) resistir às pressões externas que viessem ferir a autonomia da política econômica mediante acordos bilaterais; c) estabelecer os princípios da reciprocidade real nas relações econômicas com o exterior; d) lançar as bases da indústria nacional por meio do protecionismo.

[3] Renouvin (1965, v. 5).

As origens do projeto de 1844 devem ser procuradas em três dimensões:

1) *A tradição antitratados*. Consistia na estratégia delineada desde 1827 com a finalidade original de eliminar as restrições aos produtos brasileiros no exterior e abrir o mercado interno e externo. Cresceu com a disposição de destruir os privilégios econômicos britânicos e gerais, que resultaram na ausência de proteção à indústria nacional, na entrada quase livre dos manufaturados britânicos, na exclusão do açúcar e do café do mercado inglês, no prejuízo à navegação nacional de longo curso e no perigo em que ficou a de cabotagem. A defesa do interesse nacional provocou o fracasso das negociações com a Inglaterra para renovação de seu tratado, em três fases de negociação, entre 1842 e 1845: Henry Ellis no Rio de Janeiro, José de Araújo Ribeiro em Londres e Hamilton novamente no Rio. O governo brasileiro propunha a cláusula de "nação mais favorecida" para os manufaturados ingleses, em troca da entrada do açúcar e do café no mercado britânico, nas condições em que eram admitidos os mesmos produtos oriundos das colônias, e depois exigia ainda o tratado de limites e indenização para as capturas irregulares do cruzeiro. Aberdeen, que inicialmente concordava em aceitar um tratado moderado, não só rejeitou as reivindicações brasileiras, que considerava de interesse unilateral, como ainda fez passar seu *bill* de repressão ao tráfico de escravos, em 8 de agosto de 1845, tornando absolutamente inviável, a partir de então, qualquer acordo comercial. A fidelidade aos princípios do projeto de 1844 levou o Conselho de Estado a rejeitar, em 1845, os termos do tratado com o Zollverein, arduamente negociado por Abrantes na Prússia. Também explica a resistência do governo às reiteradas e fortes pressões dos Estados Unidos para obter novo tratado.

2) *O ensaio da autonomia*. Os homens públicos de então apegavam-se visceralmente ao exercício da liberdade política. Não a haviam praticado até então no campo das relações econômicas externas. Sem experiência, mas com força de vontade, pretendiam "ensaiar", como diziam, uma nova política alfandegária, industrial, empresarial, nacional e autônoma.

3) *O pensamento industrialista*. Corresponde à dimensão mais ousada do "ensaio", tendo em vista as limitações da economia agrícola e o modelo de enquadramento nas relações internacionais do capitalismo industrial. O pensamento industrialista flui nos debates parlamentares e no Conselho de Estado, quando se examina a lei do orçamento, as propostas de tratados, as pautas da alfândega e outras matérias pertinentes. Seus principais defensores provinham do Partido Conservador, embora alguns liberais de expressão a eles se associassem. Bernardo Pereira de Vasconcelos reivindicava a entrada do Brasil na era da "revolução industrial", termo lançado então, por meio de uma política protecionista radical, ampla e sustentada. Acompanhavam-no Vergueiro, Alves Branco, Carneiro Leão, Montezuma, Abrantes e as maiorias na Câmara, no Conselho de Estado e no Senado, entre 1843 e 1847. Os antiprotecionistas liberais eram conduzidos por Paula Sousa e Holanda Cavalcanti, que defendiam a economia agrícola e seus interesses exclusivos. O debate era do mais alto nível e, enquanto triunfou o pensamento protecionista, produziu efeitos concretos sobre a política econômica externa.

O projeto de 1844 não teve origem na demanda do meio socioeconômico, porque não havia o que proteger em termos de indústria. Foi uma proposta do Estado, que assim se colocava à frente da nação, atrelada ainda a estruturas arcaicas. Sua elaboração significava a autonomia do Estado, tanto em relação aos interesses internos da classe fundiária quanto aos interesses externos do capitalismo industrial.

Para se medir a abrangência do projeto, convém confrontar as propostas iniciais com as medidas de governo e com a evolução das políticas pertinentes nas décadas seguintes.

A capacidade revolucionária foi um ímpeto inicial, que se perdeu no caráter ensaísta, intencional e dispersivo. A proteção ao trabalho nacional, indispensável para promover o desenvolvimento equilibrado dos setores de produção e aumentar a riqueza interna, como era desejo

explícito na época, não foi completa nem adequada. Desvinculou-se do caminho do mercado para subsidiar as unidades de produção – a fábrica, a companhia, a empresa. Introduziu-se, pois, o privilégio, que desestimulava a diversificação e a expansão dos empreendimentos. Estabelecia-se o paternalismo estatal, para suprir a carência de espírito empresarial na sociedade.

O projeto, em contrapartida, não se limitou a medidas fiscais destinadas a aumentar a arrecadação pública pelos direitos alfandegários. Desencadeou, de forma irreversível, o debate em favor da indústria, produziu o conceito de "similar" nacional, acoplou o desenvolvimento ao abandono do sistema agrário como agente exclusivo e ao crescimento industrial.

A idéia de se construir uma potência econômica, lançada pelos homens da década de 1840, definhou com o tempo, evoluindo para um projeto de ambições bem mais limitadas. O declínio deve ser analisado à luz de duas categorias de fatores, que agiam sobre as decisões de Estado, no que diz respeito à função da variável externa: a) a vontade de inovar cedeu diante da percepção segundo a qual a situação interna era suficientemente confortável e aconselhava não arriscar mudanças profundas; b) a alienação das elites políticas em ideologias desviantes.

Em primeiro lugar, a situação interna induzia à prudência em matéria de inovação. As instituições liberais funcionavam bem, sobretudo a partir da conciliação. Havia-se neutralizado o quadro adverso que prevalecera no Prata durante a fase anterior. Resistia-se com êxito às pressões britânicas tanto do lado do comércio favorecido, quanto da batalha contra o tráfico de escravos, enfim extinto por decisão e medidas nacionais. Defendia-se a Amazônia dos perigos externos.

A miragem do progresso tomava conta da sociedade, atingindo-a de cima para baixo. O monarca criava em sua corte as aparências da civilização, vinculando-se a intelectuais, literatos, cientistas, que se propunham conjugar o progresso do século às liberdades teóricas. Os meios políticos eram contagiados pelos mesmos valores, aos quais a sociedade parecia em parte corresponder, desde 1850, com o avanço modernizador.

A modernização brasileira teve início nessa época, sob impulsos externos e internos, e foi estimulada tanto pelo Estado quanto pela

sociedade. Despidos de seus privilégios, os ingleses responderam aos estímulos conjunturais pela livre concorrência, tornando-se agentes da modernização. Esta teve, entretanto, sua força propulsora na expansão da produção e do comércio do café, após o declínio da economia açucareira nacional. O setor cafeeiro foi responsável pelo investimento nas estradas de ferro (223 km em 1860, 745 em 1870, 3.398 em 1880, 9.937 em 1890), pelo estímulo à imigração livre, pela formação de novos centros urbanos e conseqüente diversificação social e pelo aparecimento de empresas e bancos, vinculados originalmente à economia de exportação. As manufaturas irão desenvolver-se quase espontaneamente nos centros urbanos, em ritmo lento e contínuo, até 1889. Para seu desenvolvimento os ingleses contribuíam como propulsores da modernização e obstaram como dominadores por inteiro do complexo exportação-transporte-importação-crédito-seguro, que lhes permitia embolsar os lucros totais do comércio. Os produtores agrícolas, que teriam teoricamente na economia urbana uma alternativa de investimento, não acumularam excedentes de capital. Raramente investiam os ingleses nas manufaturas, exceção feita aos moinhos e aos engenhos de açúcar, experimentando tão expressivo sucesso no primeiro caso, quanto fracasso no segundo. A modernização, feita sob a égide da livre concorrência, colocava diante do poderio inglês um setor nacional relativamente dinâmico em todas as áreas, exceto no complexo acima referido, e concorrentes externos de menor peso, como os norte-americanos, os franceses e os alemães, atraídos pelas chances que se apresentavam.

A modernização brasileira foi lenta e contínua, uma reforma social, e não uma revolução, como se observou no Japão a partir de 1868. A vontade do Estado brasileiro de 1844 não se manteve, e a sociedade não manifestou o dinamismo necessário, porque carecia de capital, de técnicos, de espírito empresarial e de vontade de inovar. Dependeu o país do estrangeiro em quase tudo, tendo a economia sido beneficiada pelos excedentes do comércio e pelo crédito.

A balança comercial foi deficitária desde a Independência até 1860, acumulando os seguintes saldos negativos por década (em milhões de libras-ouro): 1821-1830: -3,4; 1831-1840: -5,0; 1841-1850: -6,3; 1851-1860: -13,2. O quadro reverte-se então para apresentar vultosos saldos positivos nas três últimas décadas do Império (em

milhões de libras-ouro): 1861-1870: 17,5; 1871-1880: 34,7; 1881-1890: 28,3. Coincidentemente, a partir de 1860, a política de comércio exterior irá desmantelar o projeto industrialista de 1844.

Os excedentes comerciais cobriram neste último período os encargos da dívida externa e geraram saldos em conta corrente. As exportações para os Estados Unidos, onde o café entrava isento de tributos, foram desde a década de 1830 responsáveis por elevados saldos no comércio bilateral. Do lado do Prata, o comércio do charque e a importação do gado em pé para abate no Rio Grande do Sul foram garantidos por tratados impostos ao Uruguai na década de 1850. O valor das exportações brasileiras no século XIX elevou-se em ritmo firme, década após década. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam para as seguintes médias anuais, em milhões de libras-ouro: 1821-1830: 3,9; 1831-1840: 4,9; 1841-1850: 5,4; 1851-1860: 10,2; 1861-1870: 14,9; 1871-1880: 19,9; 1881-1890: 22,0. Em suma, um quadro favorável, no comércio exterior, para as aspirações de uma sociedade conservadora e escravocrata. "O comércio é o primeiro elemento das relações internacionais, e para nós quase a base exclusiva em que elas assentam atualmente", afirmava o *Relatório* de 1859, quando a chancelaria mantinha no exterior um corpo consular com 220 agentes em serviço.

O mesmo sucedia com o crédito externo. A modernização e a situação econômica e política reabilitaram a confiança dos credores ingleses – e o Brasil passou a obter os capitais demandados pela modernização, pelo serviço da dívida e mesmo para fazer sua política de potência no Prata. A fim de garantir suas pretensões, mantinha o governo brasileiro desde 1855, em Londres, o barão de Penedo, Francisco Inácio de Carvalho Moreira, que contratou seis dos doze empréstimos públicos realizados entre 1852 e 1889. Hábil e eficiente, fiel aos interesses da monarquia, Carvalho Moreira triunfava contra a prepotência palmerstoniana, obtendo, por trás do governo inglês, os empréstimos solicitados, graças a sua vinculação com a *City* e à amizade dos Rothschild. Entre 1824 e 1843, o governo do Brasil contraiu em Londres empréstimos de 5 milhões de libras, sem contar aquele que resgatou a Independência. Passou então nove anos sem abastecer-se em Londres com novos capitais, uma vez que as relações bilaterais estavam em clima de hipertensão e o

Brasil iniciara seu intervencionismo no Prata, desagradando ao gabinete britânico. Entre 1852 e 1889, tais empréstimos elevaram-se a 40 milhões de esterlinos, sem contar o de conversão de empréstimos anteriores, contraído em 1889, no montante de 19.837 mil libras. O dinheiro se destinava à cobertura de déficits, ao serviço da dívida, à modernização interna e à sustentação da política platina. Para esta última, o governo alocava recursos próprios, em forma de empréstimos ao Uruguai e à Confederação Argentina. Além dos empréstimos públicos, o capital estrangeiro entrava no Brasil pela via do crédito privado, como é o caso do Banco Mauá, que sacava sobre a praça de Londres, e pela dos investimentos diretos em estradas de ferro, moinhos, engenhos e outros empreendimentos. Inúmeros bancos estrangeiros instalaram-se no país, concorrendo com os estabelecimentos internos no recolhimento da poupança. De qualquer forma, a captação externa era satisfatória, na avaliação do governo brasileiro.



Embora o regime dispusesse de força suficiente para sustentar o projeto revolucionário de 1844, preferiu acomodar-se a uma situação que lhe pareceu confortável sob todos os aspectos. A proposta de se remediar a sociedade do atraso e da dependência partiu do Estado, e também foi por seus homens sepultada no comodismo ilusório e na fuga para o romantismo das teorias econômicas. Nesse sentido convém analisar o triunfo do liberalismo radical, que impediu se recorresse à política econômica externa como instrumento do desenvolvimento nacional.

O confronto entre as correntes do pensamento protecionista, que reivindicava decisões políticas em favor da indústria e das atividades nacionais, e do pensamento liberal, que se lhes opunha, manteve-se vivo durante todo o Segundo Reinado. Aflorava nos debates públicos, sob qualquer motivo, mas era exacerbado quando se tratava de reformar a política alfandegária. Entre 1844 e 1889, não houve continuidade da política alfandegária, mas oscilações bruscas que prejudicavam a expansão da indústria. Triunfaram os protecionistas com as tarifas de 1844, responsável pelo primeiro surto industrial do Brasil independente, e de 1880. A tarifa de 1844 foi reformada, sucessivamente, a partir de 1857, oscilando no tempo curto e obstruindo a longo prazo os efeitos protetores da política de comércio exterior. Em suma, a política de comér-

cio exterior não foi tão liberal que evitasse surtos de industrialização nem tão protecionista que a alavancasse de forma sustentada.

Os protecionistas argumentavam a favor de seu projeto, com realismo e objetividade, recorrendo à herança ideológica de 1844, ao exemplo das nações avançadas, mormente os Estados Unidos, à necessidade das tarifas e outras medidas, sem as quais não haveria incremento da riqueza nacional e estaria a sociedade condenada a um atraso perpétuo; demoliam as doutrinas liberais, com raciocínios, com evidências históricas e com raiva, como fazia Torres Homem em 1862: "É preciso, pois, que nos reduzamos à vida modesta de povos pastores, de plantadores de café, de cana, de algodão, perpetuando-se assim a infância da sociedade; e esse é o estado das nações que, contentes com a sua mediocridade, sem fé nos seus destinos, a nada mais aspiram".

Os liberais não se deixavam comover nem convencer. Suas teses acabaram por triunfar como expressão do pensamento político e como forma de política econômica, desde 1860. Fundamentaram-se na realidade, enquanto se colocavam ao lado dos interesses agrícolas, economicamente hegemônicos. Eram antinacionais, na medida em que respaldavam em nível de Estado as pressões de comerciantes e diplomatas estrangeiros, obviamente contrários ao projeto nacionalista. Eram alienados, quando importavam para o Brasil as doutrinas econômicas engendradas nas matrizes do capitalismo industrial e exigiam sua observância. Estavam equivocados, ao confundir o protecionismo com o absolutismo do período colonial, o liberalismo jurídico-político com a política econômica externa. Demonstravam total ingenuidade ao firmarem sua fé inquebrantável no poder sobrenatural da ciência econômica – a economia política – em extrair o progresso nacional a partir da liberdade do mercado. Os liberais mais exaltados, como Tavares Bastos, não hesitariam em confiar ao estrangeiro todas e quaisquer iniciativas e responsabilidades internas, a tal ponto que lhes perguntou ironicamente Pimenta Bueno, em 1866, se não pretendiam engajar estrangeiros para ministros de Estado no Brasil. Tais atitudes liberais decorriam de convicções doutrinais e políticas mais do que das pressões sociais, conforme se poderia supor.

O revolucionário projeto de 1844 produziu efeitos que ficaram muito aquém das aspirações e das metas estabelecidas por seus idealizadores, segundo uma percepção correta do interesse nacional. Se não desencadeou o desenvolvimento interno, a ele subordinando com acerto e constância as relações econômicas com o mundo, não foi porque houve pressões externas incontroláveis, pressões internas irresistíveis ou conluio de segmentos hegemônicos internos com segmentos hegemônicos externos. Tal explicação não seria necessário refutar, se não fosse tão freqüentemente repetida. O fracasso do projeto de 1844 deveu-se sobretudo ao abandono daquelas metas pelos homens de Estado, que tinham perfeitas condições de atrelar-lhes a nação e o estrangeiro, soberanamente, mas não quiseram fazê-lo. A chave da explicação está na análise das determinações causais circunstanciais que desviaram o processo decisório das finalidades preestabelecidas, e não em relações mecânicas de causalidade histórica, que invalidam a responsabilidade dos governos. Preferiam os homens de Estado sujeitar-se a uma situação que lhes pareceu confortável sob todos os aspectos, sacrificando ao liberalismo certas formas do interesse nacional, que haviam identificado por sobre as demandas imediatas da sociedade e para além das necessidades do dia-a-dia.[4]

O fornecimento externo de mão-de-obra

A expansão da economia agrícola de exportação, a interiorização econômica e a modernização estavam, no século XIX, condicionadas ao fornecimento externo de trabalho, na percepção de toda a sociedade e do próprio governo. Por essa razão, não poderia cessar o tráfico de escravos, enquanto a imigração livre não viesse substituí-los. A imigração livre alçou-se desde a Independência como uma das metas prioritárias, mas o pouco êxito alcançado adiou a cessação do

[4] Manchester (1973); Richard Graham (1973); Luz (1961); Cervo (1981); Affonso de T. Bandeira de Mello (1933); Renato de Mendonça (1942); Cármen L. P. de Almeida (1986); Calógeras (1960); A. C. Tavares Bastos (1938); Magalhães Júnior (1956); Calmon (1975); Brasil, IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil* e *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960. Cf. *Relatório*, *Atas do Conselho de Estado* e *Anais* do

tráfico até 1850, provocando um desastroso conflito nas relações entre o Brasil e a Inglaterra.

O tráfico de escravos e o conflito com a Inglaterra

Houve duas grandes fases, envolvendo as relações entre os governos brasileiro e inglês, ante o propósito de extinguir o tráfico de escravos: a primeira vai da Independência a 1845, uma fase de cooperação difícil, de pressões e decisões entre 1826 e 1831 e de fracasso posterior; a segunda, a partir de 1845, representou uma fase de ruptura e conflito, marcada pela ação inglesa unilateral, ineficiente e violenta, entre 1845 e 1850, pela ação brasileira unilateral e eficiente em 1850 e pelas seqüelas do conflito bilateral nos anos seguintes. Convém, pois, examinar os seguintes aspectos, referentes ao período em foco: a ruptura de 1845 e seus efeitos imediatos, a dimensão internacional da questão, o fluxo do tráfico, as decisões nacionais e, finalmente, as seqüelas do conflito com a Inglaterra.

Em 1845 interrompia-se a cooperação bilateral em matéria de repressão ao tráfico. As dificuldades acumuladas no período anterior foram tornando o relacionamento cada vez mais difícil. Os ingleses estavam descontentes com a continuidade do tráfico, com o que interpretavam ser a dubiedade do governo brasileiro diante das leis e com a rejeição pela Câmara dos Deputados dos artigos adicionais acordados em 1835, que facultariam prender navios por indícios de equipamento, condená-los e desmontá-los. Os brasileiros protestavam contra os julgamentos de Serra Leoa, considerados em grande parte ilegais e unilaterais, contra apresamentos injustos e contra a retaliação de seus produtos no mercado inglês; e exigiam revisão ou apelação das sentenças, indenizações pelos abusos da repressão e acesso ao mercado. O tráfico prosseguia, tendo contra si as leis, as lideranças nacionais e a repressão inglesa; e, a seu favor, os lucros da operação e o apoio das lideranças locais e dos fazendeiros.

Após haver-se negado a renovar o tratado de comércio de 1827, haver extinguido a extraterritorialidade e todos os privilégios ingleses no Brasil, o governo brasileiro comunicou, por nota de 12 de março de 1845, a cessação da convenção sobre o tráfico de 1826, do direito

de visita e busca e a extinção, daí a seis meses, das comissões mistas de Serra Leoa e do Rio de Janeiro.

A ruptura foi uma decisão brasileira, nacionalista e corajosa, conforme sugeriam as circunstâncias. Tanto mais que em 1839 Palmerston fizera passar no Parlamento uma lei que autorizava o apresamento e o julgamento, pelo almirantado britânico, dos navios portugueses destinados ao tráfico, pairando sobre o Brasil a mesma ameaça. Aberdeen, que substituíra Palmerston no Ministério de Estrangeiros em 1841, não era tão propenso ao uso da força e de leis internas contra estrangeiros; porém, ante a inviabilidade de novo tratado de comércio e de nova convenção sobre o tráfico, recorreu aos mesmos métodos, fazendo aprovar sua lei de 8 de agosto de 1845, contra o Brasil.

Consumava-se dessa forma a ruptura, que teve sobre o Brasil os seguintes efeitos: suspensão de todas as negociações com o governo inglês; incremento da repressão britânica pelo uso da força; vontade, contida aliás, de resistir pela força e impor retaliações comerciais; protesto e hostilidade generalizada contra os ingleses; inviabilidade de cooperação bilateral; dificuldade de ação decisiva brasileira, interpretada pelos partidos como subserviência; e incremento do tráfico de escravos. O protesto brasileiro foi unânime, envolvendo a Chancelaria, o Parlamento e o Conselho de Estado, e tinha por objetivo evitar maiores agravos, obter a revogação do *bill* e sensibilizar os outros governos. Estendia-se na ordem jurídica (não cabia à Inglaterra aplicar leis internas a cidadãos estrangeiros), política (atentado à soberania e à propriedade, ação imperialista para manter a dependência consentida na fase anterior), econômica (confronto entre escravismo brasileiro e colonialismo inglês) e diplomática (o *bill* violava o direito internacional e correspondia à imposição da vontade do mais forte por métodos violentos).

O tráfico de escravos para o Brasil não foi apenas objeto de entendimentos e atritos com a Grã-Bretanha. Sua dimensão internacional compreendia por um lado iniciativas britânicas e brasileiras no sentido de associar outros governos na repressão e na solução do problema criado pelos escravos reexportados. Contatos nesse sentido foram estabelecidos pelo Brasil com os governos da França, de Portugal, dos Estados Unidos, do Uruguai, da Argentina, do Chile e do Peru. Compreendia, por outro lado, a participação intensa de portugueses e norte-americanos no comércio de escravos.

Os traficantes norte-americanos beneficiavam-se com as vantagens oferecidas pelos *clippers*, modernos e velozes navios, que se furtavam à perseguição inglesa, e com a conivência tácita do governo, que apreciava a resistência brasileira contra a hegemonia britânica. Aliás, a diplomacia brasileira foi bem-sucedida em obter a simpatia internacional, o apoio dos negociantes britânicos e da própria opinião pública inglesa a favor de sua resistência aos métodos violentos da repressão inglesa.

O fluxo do tráfico decaiu, entre 1831 e 1835, sob a vigência da lei brasileira e da convenção de 1826, a uma média anual estimada em torno de 18 mil importados; elevou-se a uma média em torno de 36 mil, entre 1836 e 1845; para atingir o fluxo máximo, entre 1846 e 1859, em torno de 51 mil importados anuais, sob a vigência da Lei Aberdeen. Com a aplicação da nova lei brasileira, de 4 de setembro de 1850, o tráfico despencou ainda naquele ano para cerca de 23 mil. Entre 1851 e 1855 as estimativas mais seguras indicam 6,1 mil escravos importados, até o último desembarque conhecido.

A decisão brasileira de extinguir o tráfico em 1850 explica-se por razões internas e por cálculos de política externa. A repressão inglesa, após o deslocamento da esquadra que viera do Prata e a autorização para penetrar em águas territoriais e portos brasileiros, atingia seu paroxismo. Paulino José Soares de Sousa, ministro de Estrangeiros, foi o principal responsável pela decisão que Eusébio de Queirós, ministro da Justiça, executou. Nos cálculos de Paulino, convinha extinguir o tráfico por razões sociais e humanitárias, mas igualmente por razões estratégicas: dissipar o contencioso com a Inglaterra, que parecia evoluir para o confronto armado; viabilizar seus planos de intervenção contra Rosas, que tinha o apoio do representante britânico em Buenos Aires; e eliminar o principal obstáculo ao incremento da imigração livre. Uma decisão que se tornou possível graças à mudança da opinião pública e ao fortalecimento do Estado.

Extinto o tráfico, perduraram os ressentimentos nas relações de governo a governo com a Inglaterra. Cada uma das partes atribuía-se o mérito da abolição e mantinha suas prevenções. Dessa forma, a lei de 1845 não era revogada, as reclamações por enormes indenizações não tinham solução – apesar de se haver firmado uma convenção para tal fim em 1858 –, nova convenção antitráfico não era firmada por intransigência de lado a lado e as relações diplomáticas se mantinham em clima hostil, porém altivo.

Herdeiro de toda a tradição palmerstoniana, prepotente e preconceituosa diante dos povos atrasados, chegou ao Rio de Janeiro o representante Willian Christie, em 1860, disposto à diplomacia do porrete. Em 1863, reagindo a seus métodos, o governo brasileiro rompeu as relações diplomáticas e retirou seu representante em Londres. Quando desapareceu Palmerston, em 1865, as relações puderam se encaminhar de forma mais civilizada.

Durante várias décadas, agiu o governo inglês de forma direta, pela diplomacia, pela ostentação e pelo uso da força, para atingir seus objetivos no Brasil. Agiu a diplomacia brasileira também de forma direta – protestando, negociando e protelando – e de forma indireta, atingindo importantes objetivos políticos e econômicos nos bastidores, à revelia dos governos de Palmerston e Aberdeen, graças às excelentes vinculações que soube estabelecer com a coroa inglesa, por um lado, e com os meios financeiros e econômicos, por outro. É preciso, pois, distinguir as relações de governo a governo, em que prevaleceu o conflito sobre o entendimento, e as relações de nação a nação, que marchavam para um entrelaçamento crescente e dominante, apenas desafiado no século XIX pela concorrência de norte-americanos, alemães e franceses.[5]

A política migratória

O Império não alcançou êxito em seu intento de promover a imigração livre em grande escala, a não ser entre 1880 e 1889, quando entraram no Brasil cerca de 450 mil europeus, um número superior a toda a imigração livre anterior.

A política migratória do Império só foi constante, ao longo do tempo, em termos de intenções e intermináveis debates públicos. Afora

[5] Bethell (1976); Lino (1987); Calógeras (1933 e 1982); Manchester (1973); Cervo (1981); Pinto (1980); José Honório Rodrigues (1964); Souza (1944); Mendonça (1942); Richard Graham (1973); Bandeira (1973); Wright (1972). Coleções de documentos citados na nota anterior.

isso, não teve direção segura, modelo definido e amparo legal adequado. A imigração far-se-á por iniciativa das províncias, de sociedades de colonização e de companhias particulares, às quais prestava o governo central seu apoio moral, parcos subsídios e o empenho da diplomacia.

Alguns métodos dispersivos de colonização foram ensaiados: a) Contratar tropas européias para esmagar as revoltas regionais e convertê-las posteriormente em núcleos coloniais. Todas as propostas concretas nesse sentido foram derrubadas pela Câmara dos Deputados em nome da dignidade nacional. b) Atrair imigrantes e direcioná-los para formação de colônias autônomas, sob o regime de propriedade particular, em que o trabalho escravo era proibido. Vingaram dessa forma alguns núcleos esparsos e significativos. c) Introduzir imigrantes no sistema de parceria, nas fazendas de café, em substituição ao trabalho escravo, com o qual coexistiam. Foi o sucesso da experiência pioneira de Vergueiro, que, após o malogro inicial, atrairia cerca de 60 mil imigrantes a partir dos anos 1840. d) Contratar os serviços dos imigrantes nas lavouras, impelindo a substituição do trabalho escravo pelo assalariado. Assim teve início a grande corrente imigratória para o cultivo do café no oeste paulista, composta essencialmente de italianos.

O acesso à terra, condição primeira da atração interna, não foi facilitada no Brasil, como era nos Estados Unidos. A Lei de Terras Devolutas e Colonização de 1850 previa a venda das terras públicas e não pôde vencer a resistência dos grandes proprietários à sua distribuição facilitada.

A ação da diplomacia brasileira na Europa, incumbida de facilitar a coleta de imigrantes, esbarrava por sua vez em sérias dificuldades: a) a imagem de uma sociedade escravocrata e de um país inóspito; b) o tipo de atividade a que se destinaria o imigrante; c) poderosas campanhas de difamação promovidas pelas companhias que operavam o grande movimento emigratório para os Estados Unidos e colônias européias; d) investigações de agentes oficiais de governos europeus sobre as condições de vida de seus colonos no Brasil; e) proibições esporádicas da emigração para o Brasil por parte de governos europeus.

Além disso, fazia-se necessário liberalizar ainda mais as instituições monárquicas em direção a uma sociedade pluralista, permitindo a liberdade de culto, os casamentos protestantes e mistos, o divórcio, a secularização dos cemitérios, o registro civil e, finalmente, revogar a lei dos contratos de serviço, que introduzia uma espécie de semi-escravidão nas relações sociais.

Não se podem menosprezar os esforços do governo central e das províncias no sentido de superar tantas dificuldades e tornar o Brasil competitivo em termos de capacidade de atração. Os frutos começaram a ser colhidos no final do período e acabaram por transformar profundamente a sociedade brasileira.[6]

[6] Demoro (1960); Calógeras (1933 e 1960); Braga (1983); Grier (1968); Cervo (1981);

As posses territoriais ou a intransigência negociada

A política brasileira de limites

Para colocar a questão das fronteiras do Brasil em perspectiva histórica, é mister partir de certas constatações prévias: a) a experiência brasileira correspondeu a uma das experiências históricas mais significativas em termos comparativos, em função dos dados objetivos – cerca de 16 mil km de fronteira com dez Estados limítrofes; b) em 1822, o Brasil herdou uma situação *de facto* confortável, *de jure* delicada; c) a expansão das fronteiras deu-se no período colonial, cedendo os textos jurídicos diante dos fatos: a *Inter Coetera*, os Tratados de Tordesilhas, de Madri (1750) e o tratado preliminar de Santo Ildefonso (1777); d) não houve nem preocupação política nem doutrina de limites para orientar de forma decisiva a ação brasileira até meados do século XIX; e) o método da história comparada, associando fronteira, sociedade, cultura e política não foi desenvolvido pela historiografia latino-americana.



A tentativa de analisar a experiência latino-americana a partir do conceito de fronteira elaborado por Frederick Jackson Turner em 1893, embora original e sugestiva, não se revelou a mais adequada. As realidades históricas que permitiam deduzir do espírito de fronteira as vigas mestras da formação social, cultural e política dos Estados Unidos não se repetiram na América Latina, onde não se construiu um mito de fronteira com a mesma capacidade de determinação. Tampouco o sentimento nacional exerceu aqui a influência verificada na Europa para recompor o mapa político estabelecido em 1815, com base no princípio legitimista da Santa Aliança. O caso do Brasil tira explicações de outras variáveis históricas.

Para o estudo do caso brasileiro, o conceito-chave cultural parece corresponder à idéia de nacionalidade. Como produto histórico-cultural, essa idéia está presente nas diversas experiências de fronteira, sem exercer entretanto a mesma capacidade de determinação. A falha do sistema europeu de 1815 residia, precisamente, na desconformidade entre a nacionalidade e a configuração das fronteiras, a nação e o Estado. Os movimentos do século XIX irromperam na Bélgica, Polônia, Grécia, Alemanha, Itália e outras regiões, mantendo-se com a força suficiente até realizar a adequação dos elementos.

Na história dos Estados Unidos, as pressões demográficas, econômicas e psicológicas embutidas no "destino manifesto" produziram um conceito original. A nacionalidade norte-americana era extrovertida, aberta ao longínquo, ao desconhecido, ao não-possuído. Uma nacionalidade a construir, de insuficiência congênita, de conquista de novos espaços. A tese de Turner está para a expansão das fronteiras norte-americanas da primeira metade do século XIX, assim como a tese de J. Fiske (*Manifest destiny*, 1885) para o expansionismo da segunda metade. A historiografia latino-americana, baseada na psicologia do oprimido, identificou tudo aquilo ao imperialismo. De qualquer forma, pode-se perceber facilmente a natureza da conexão entre idéia de nacionalidade e política de limites em tais circunstâncias.[1]

Outro exemplo interessante para análise da política de limites a partir da idéia de nacionalidade é o caso argentino, no século XIX. O país platino atravessou quase todo o período com uma crise de identidade nacional, cuja construção era difícil e se prolongava no tempo. Os elementos da crise eram as independências dos Estados vizinhos, o conflito entre Buenos Aires e o interior, a confusão estabelecida entre a identidade Argentina e os limites do antigo Vice-Reino do Prata e a política brasileira de apoio à existência de Estados autônomos. Durante o processo de independência, o país vizinho encolheu da grande para a pequena Argentina. Rosas pensou depois em restabelecer a primeira. A indefinição da nacionalidade condicionava obviamente uma eventual política de limites. A mesma indefinição, embora em menor escala, verificou-se também em outras regiões, como sucedeu com a Grã-Colômbia, a América Central e a Federação boliviano-peruana.

[1] Frederick Jackson Turner apresentou sua tese ao congresso da American Historical

A partir desse enfoque, o estudo do caso brasileiro se esclarece. A idéia de nacionalidade foi um dado original, que triunfou sobre revoltas regionais e tentativas separatistas, para consolidar-se desde o início do Segundo Reinado. As características da nacionalidade brasileira diferem de todos os exemplos acima referidos. Construiu-se com base na herança portuguesa, um legado histórico, e foi sustentada pelo Estado monárquico. Criou o seu mito: o da grandeza nacional. A nacionalidade brasileira era introvertida, de suficiência congênita, voltada para si, amparada na vastidão do espaço e na abundância dos recursos. A política de limites, pela lógica dos elementos, haveria de ser a da preservação, da defesa intransigente do legado, do *uti-possidetis*. Substituiu-se o mito da fronteira pelo da grandeza nacional, e dessa forma reduziu-se o problema da fronteira ao problema político-jurídico dos limites, como ocorria no restante da América Latina. A diferença estava apenas na definição original da nacionalidade brasileira em oposição à indefinição sociocultural das fronteiras hispano-americanas, onde o peso da juridicidade política será maior. Em toda a área, abstração feita dessa dimensão político-jurídica, a história das fronteiras correspondeu à história da expansão do capitalismo dependente, que ia agregando novos espaços às necessidades do sistema produtivo.

De qualquer forma, a questão das fronteiras entre o Brasil e seus vizinhos reduziu-se fundamentalmente à esfera político-jurídica, limitando-se as alternativas de solução. No trato da questão, a processualística no século XIX estabeleceu-se, de modo geral, em quatro fases: a) o ato de vontade bilateral, mediante o qual dois Estados aceitam regular suas fronteiras e para tanto nomeiam seus plenipotenciários, aos quais confiam instruções específicas; b) as negociações, geralmente árduas e prolongadas; c) o tratado de limites, que resulta da fase anterior e devolve aos Estados o poder decisório sobre sua aceitação ou não; d) a demarcação sobre o terreno, feita por comissões mistas.

Cada uma dessas fases gerava documentos específicos. A primeira supunha evidentemente uma doutrina de limites, além da von-

tade política conjugada. Nela se envolveram os homens de Estado, os congressos, parlamentos e conselhos, a opinião pública e as chancelarias nacionais. As negociações previam a existência de estudos jurídicos e geográficos, de textos de tratados, de mapas regionais, estando o Brasil no século XIX mais bem equipado que seus vizinhos nesse terreno. A ratificação ou não do tratado podia remeter o trabalho à estaca zero, porque envolvia na decisão outras variáveis estratégicas e por vezes se perdia.

Foram, pois, condicionantes da política brasileira de limites no século XIX as seguintes variáveis: a) consolidação prévia do Estado nacional; b) tardio despertar da consciência pública ante o problema; c) ausência de um mito de fronteira, com capacidade de determinação sobre a política; d) percepção do significado da fronteira no quadro da idéia de nacionalidade, nutrida pelo mito da grandeza legada; e) redução da questão à sua dimensão jurídico-política; f) elaboração de uma doutrina que vinculasse coerentemente os limites àquela idéia de nacionalidade; g) pouca interferência do sistema produtivo, que se expandia voltado para dentro (açúcar, café) ou preservando a ocupação anterior (gado, mineração, borracha).

Tiveram responsabilidade direta na gestação da doutrina brasileira a Chancelaria, o Conselho de Estado e o Parlamento. Até meados do século, entretanto, as fontes apontam para hesitações doutrinais e práticas, do lado da Chancelaria brasileira. A ausência de uma doutrina que vinculasse pensamento e ação apresentava-se na época como um obstáculo concreto. Se a Chancelaria rejeitou as iniciativas da Grã-Colômbia (1826) e da Bolívia (1834), porque recorriam ao Tratado de Santo Ildefonso como princípio regulador, instruiu seu encarregado de negócios junto à mesma Bolívia (1837), em conseqüência de incidentes de fronteira, no sentido de se garantir o respeito àquele tratado colonial, enquanto não se concluísse um tratado bilateral. Por outro lado, o Império negou-se a ratificar o tratado de limites e navegação de 1841 com o Peru, feito na base do *uti possidetis*, e o tratado de limites de 1844 com o Paraguai, em conformidade com a linha de Santo Ildefonso.

Os *Relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros* permitem acompanhar, tanto pela sua parte expositiva como por meio de vasta documentação anexa, a posição da Chancelaria. Até 1838,

os limites não figuravam entre as preocupações maiores da diplomacia brasileira. Houve uma tomada de consciência gradativa diante da questão, cuja gravidade era percebida à medida que se multiplicavam incidentes de fronteira: o ministro uruguaio, Lucas J. Obes, em 1834, avançou um plano segundo o qual todos os limítrofes se uniriam contra o Brasil, para lhe impor as fronteiras de Santo Ildefonso; a guerra no Rio Grande do Sul e as agitações no Uruguai colocavam em risco a segurança daquelas fronteiras; autoridades de Chiquitos concederam sesmarias em território da província de Mato Grosso; tropas francesas invadiram o território brasileiro no Oiapoque. Tais incidentes produziram dois efeitos na consciência pública: traziam a questão de limites ao primeiro plano das preocupações e induziam à convicção de que a manutenção da paz com os vizinhos passava pela sua solução.

O *Relatório* de 1838, evidenciando essa evolução, traz pela primeira vez o título "Fronteiras do Brasil" e afirma: "O mesmo governo conceitua, como uma das primeiras necessidades públicas, a determinação definitiva dos limites do Brasil". Estende-se em justificar e avaliar o trabalho de uma comissão de especialistas designados para estudar a matéria e demonstrar as condições de viabilidade ou não de uma ação diplomática multidirecionada. Deixa transparecer a prudência do governo, que subordina a iniciativa diplomática a exames "prévios" e decisões "prévias".

Prudência ou insegurança? Entre as decisões "prévias", pode-se supor, figurava uma doutrina de limites. Um passo decisivo nesse sentido foi dado com o tratado de 8 de julho de 1841, pelo qual se ajustaram os limites com o Peru, abrindo-se àquele país a navegação do Amazonas. Temendo que outros Estados viessem igualmente reivindicar a livre navegação, o governo imperial recuou e negou-lhe a ratificação, mas pela primeira vez ficou assentada a doutrina brasileira do *uti possidetis*, inscrita no artigo 15: a demarcação seria feita

> pelos meios mais conciliatórios, pacíficos, amigáveis e conforme ao uti possidetis de 1821 em que começou a existir a República peruana, procedendo de comum acordo, em caso de convir-lhes, à troca de alguns terrenos ou outras indenizações, para fixar a linha divisória de maneira mais exata, mais natural, e mais conforme aos interesses de ambos os povos.

Duarte da Ponte Ribeiro foi talvez o diplomata brasileiro de maior responsabilidade na origem da doutrina do *uti possidetis* e no conseqüente abandono dos tratados coloniais. Curiosamente, inspirou-se na posição mantida pela Bolívia e pelo Peru, à época em que as duas Repúblicas se haviam confederado sob o governo de Santa Cruz. Estando o encarregado de negócios brasileiro na Bolívia, ficou sabendo, oficialmente, em 1837, que aquela República rejeitava os tratados coloniais sobre limites. Ponte Ribeiro percebeu então que tal posição era a que de fato melhor convinha ao Brasil – e daí por diante, em seus numerosos estudos sobre todas as questões, revelar-se-á o mais afeiçoado defensor da nova doutrina, contrapondo-se, quando necessário, às posições divergentes da Chancelaria e do Conselho de Estado.

Após essa primeira definição doutrinal clara, da qual se podem aliás deduzir certas implicações do *uti possidetis*, os *Relatórios* se restringem, até meados do século, a relatar os fatos, sem contribuir para a formulação política e a fundamentação doutrinal.

A política externa brasileira alcançou extraordinário fortalecimento nos meados do século, por uma série de sucessos, precedidos pela obtenção da autonomia alfandegária, em 1844. Em 1849 ascendeu à Chancelaria uma personalidade forte, que rompeu com a tradição neutralista dos gabinetes da regência e dos liberais da maioridade. O visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Sousa, equacionou o contencioso com a Inglaterra acerca do tráfico de escravos, fazendo passar a lei de repressão, à qual complementou a Lei de Terras, estimulando a imigração. Decidiu depois, pelas armas, a sorte de Oribe e Rosas, assegurando a tranqüilidade do lado do Prata. Desencadeou o que então se convencionou chamar de "grande política americanista", mediante a qual, por meio de tratados de limites, comércio, navegação, paz e amizade, pretendia estreitar os vínculos com as nações vizinhas. Essa nova orientação da política externa, da Europa para a América, trazia, pois, em seu bojo, a decisão de consolidar, tornar pública e implementar uma política brasileira de limites. Os papéis da Chancelaria vieram confirmar a coerência demonstrada pelo governo, que formulou então, em definitivo, uma doutrina de limites, mantendo-a inalterada em sua essência, até o final do Império: a doutrina do *uti possidetis*, já desenvolvida e habilmente susten-

tada pelos portugueses no período colonial, conforme se constata pelos textos de Alexandre de Gusmão.

Em meio à guerra do Sul, o visconde do Uruguai revelou, no *Relatório* de 1851, o nível de interesse a que se elevara a questão dos limites: "O governo ocupa-se, e continuará a ocupar-se, aproveitando as oportunidades que se oferecem, de regular as nossas fronteiras com os Estados vizinhos, o que muito importa, para evitar as dificuldades e complicações que resultam do estado em que atualmente se acham as coisas". Iniciativas, definição doutrinal e primeiros resultados marcam os anos de 1851-1853. Duarte da Ponte Ribeiro, em missão especial ao Chile, Peru, Bolívia, Nova Granada e Equador, celebrou com o Peru uma convenção "pela qual foram regulados os limites com o Império, segundo o princípio do *uti possidetis*", inscrito, como se sabe, no tratado de 1841. Teve depois destacados de sua missão a Venezuela, a Nova Granada e o Equador, países confiados à missão de Miguel Maria Lisboa, que para lá se dirigiu, "levando instruções para celebrar ajustes no mesmo sentido do que foi concluído com a República do Peru". Por outro lado, no artigo 2 do tratado de limites de 12 de outubro de 1851 com o Uruguai, inscreveu-se também o princípio norteador: "As altas partes contrastantes reconhecem como base que deve regular seus limites o *uti possidetis*".

O chanceler brasileiro se contentava, pois, em registrar aqui e ali, sumariamente, o princípio do *uti possidetis*, sem fundamentá-lo nem definir-lhe implicações. Esse desenvolvimento será determinado pelas circunstâncias. Reconhecia que a falta de solução para os limites impedia o acerto de outras questões e "pode prejudicar seriamente para o futuro as boas relações", especialmente no caso do Paraguai. As antigas metrópoles haviam tentado mas não resolveram a questão; removeram certas dificuldades, mas falharam quanto à demarcação. Três elementos, de acordo ainda com o visconde do Uruguai, vinham aumentar o grau de dificuldades: o tempo, como complicador, as pretensões incompatíveis com a outra parte, aliadas à deliberação de não recuar dessas mesmas pretensões, e, finalmente, a tendência à penetração em território brasileiro de populações vizinhas, com espaço mais restrito, enquanto as populações brasileiras, que haviam buscado as minas, tendiam agora a retornar ao litoral. Em 1853, o

mesmo visconde cogitava em duas alternativas de solução: homem decidido, não descartava o caminho das armas para "cortar essas dificuldades", mas preferia a via das negociações e obter por meio delas "tratados de princípio", que definissem os pontos cardeais e deixassem às comissões de demarcação o traçado da linha, como sucedeu no caso do Uruguai.

As circunstâncias sugeriam, pois, a necessidade de uma definição política clara, fundada numa doutrina simples, que se pudesse sustentar pela argumentação e implementar pela ação diplomática. Paulino José Soares de Sousa e Antônio Paulino Limpo de Abreu, que sucedeu ao primeiro na Chancelaria, demonstraram ser esta a única alternativa. José Maria da Silva Paranhos irá sustentá-la, posteriormente, de forma magistral. Será assim consolidada a doutrina do *uti possidetis*, com os corolários anexos que a complementam, para nortear a política brasileira de forma invariável, de 1850 ao final do Império. Os Estados vizinhos irão aceitá-la, um a um, com exceção da Argentina e da Colômbia. A primeira, após reconhecê-la em 1857, recuou e apelou aos tratados coloniais para o ajuste na zona de Palmas; a segunda manteve sua posição, procurando sempre sustentar a validade dos mesmos tratados.

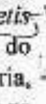
Em primeiro lugar, a imutabilidade da doutrina. Os *Relatórios* não deixam passar a ocasião de reafirmá-la: "O princípio adotado sobre limites foi o *uti possidetis*, base invariável que temos seguido na celebração dos tratados análogos com as Repúblicas vizinhas" (1857); "O governo imperial está de perfeito acordo com o governo boliviano no princípio de que cumpre respeitar as antigas posses, o *uti possidetis* de ambos os Estados" (1859); "Por aquela República (Venezuela) foi pela segunda vez reconhecida solenemente a linha divisória a que o Brasil tem incontestável direito, postos de parte os antigos tratados celebrados entre a Espanha e Portugal, e observado o *uti possidetis* dos respectivos países, princípio por que tem constantemente pugnado o Império em todos os ajustes negociados com seus limítrofes" (1860); "Sua Majestade o Imperador do Brasil e a República da Bolívia concordam em reconhecer, como base para a determinação da fronteira entre os seus respectivos territórios, o *uti possidetis*, e, de conformidade com este princípio, declaram e definem a mesma fronteira..." (tratado de 1867).

Embora estabelecida com clareza, a doutrina brasileira haveria de sujeitar-se a certas modificações, sugeridas pela prática diplomática. São corolários que lhe deram flexibilidade e operacionalidade. Em 1857, referindo-se às fronteiras com o Paraguai, o visconde do Rio Branco tornou público o corolário ao qual se deve recorrer na ausência de ocupação efetiva, circunstância em que não se pode aplicar a doutrina oficial:

> O reconhecimento desta fronteira funda-se nos mesmos princípios adotados pelo governo imperial para o ajuste de limites com as outras Repúblicas vizinhas: 1º) *uti possidetis*; 2º) as estipulações celebradas entre as coroas de Portugal e Espanha, nos pontos em que elas não contrariam os fatos de possessão, e esclarecem as dúvidas resultantes de falta de ocupação efetiva.

A rigidez do *uti possidetis* poderia ceder ante benefícios mútuos, mediante a troca, a cessão ou a transação de territórios, tendo em vista obter fronteiras "mais naturais e convenientes", acesso a vias navegáveis e rotas comerciais. Uma troca de notas entre os ministros brasileiro e boliviano, em 1858-1859, serviu para definir o período em que a ocupação efetiva gerou o direito; reteve-se o corolário estabelecido pela primeira vez no tratado de 8 de julho de 1841 com o Peru: o *uti possidetis* é o do período colonial, não agindo contra esse direito o fato de se haver desocupado ou reocupado territórios após as independências.

Os papéis da Chancelaria raramente apresentam argumentos em favor do *uti possidetis*. A defesa desse princípio e sua fundamentação racional pareciam supérfluos, ante o apoio que obteve do Parlamento e do Conselho de Estado. Havia consciência de que se estava correspondendo ao interesse nacional e à melhor forma de se obter a solução para os limites. A Chancelaria não se furtava, entretanto, em justificá-lo ocasionalmente. O *Relatório* de 1854 anexou uma carta do barão de Humboldt a Miguel Maria Lisboa, plenipotenciário brasileiro junto à Venezuela e à Nova Granada, na qual o famoso americanista opinava sobre a necessidade de se adotar o *uti possidetis* como a melhor dentre as políticas de limite. Em 1859 o visconde do Rio Branco, rompendo com a displicência tradicional da Chancelaria, partiu em defesa pública do princípio: trata-se de doutrina fundada na





racionalidade e na justiça, apta a imprimir coerência e unidade de política, opção única para o país, zelosa pelo território enquanto previne usurpações, "de que aliás não carece o Brasil para a sua grandeza e prosperidade".

As determinações histórico-culturais auxiliam a compreender a escassez de textos justificativos. O *uti possidetis* é um subproduto da idéia brasileira de nacionalidade, que incorporava o legado e o mito de grandeza, como demonstrou Paranhos, e, por tal razão, não carecia de fundamentação, no entendimento dos estadistas. É tão óbvia a doutrina, quanto a idéia de nacionalidade. Lê-se no *Relatório* de 1867:

> O Brasil possui território tão vasto que não necessita aumentá-lo em prejuízo de seus vizinhos. O que seu governo deseja é que, no interesses de todos, conheça cada um o que lhe pertence e fique discriminada a sua jurisdição. Tal é o único motivo dos imensos esforços que ele tem feito para conseguir a completa designação da extensa fronteira do Império. Nenhum outro o impele, e sobre isto não pode haver a mais leve sombra de dúvidas.

Essa postura determinava também as soluções para as fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, após a guerra. Explica, pela lógica, as dificuldades criadas pelo Brasil à anexação do território paraguaio entre o Pilcomaio e a Baía Negra pela Argentina e a segurança imperial ante as pretensões da mesma Argentina na zona de Palmas. A cada qual, de direito, o que lhe pertence, de fato, em virtude das "antigas posses".

A escolha da negociação diplomática como norma de procedimento contribuiu para flexibilizar e viabilizar a política. Entretanto, o fato de tal negociação ser bilateral foi uma exigência estratégica, inscrita nos métodos da diplomacia brasileira do século XIX, tendo em vista manter o Brasil em posição de força e impedir a emergência de força correspondente pela eventual criação de uma frente de Estados vizinhos.

Em resumo, a política brasileira de limites no século XIX definiu-se como segue:

1. Hesitações doutrinais e práticas até meados do século.
2. Definição de uma doutrina de limites, a do *uti possidetis*, pública e coerentemente mantida de 1851 a 1889.

3. Opção pela negociação bilateral como método de implementá-la.
4. Exclusão do arbitramento, a não ser em derradeira instância.
5. Determinação ocasional de corolários à doutrina: a) referência aos tratados coloniais, na ausência de ocupação efetiva; b) ocupação colonial prolongada à independência como geradora do direito; c) permuta, cessão ou transação de territórios em favor da fronteira mais natural e dos interesses do comércio e da navegação; d) vinculação da navegação e do incremento comercial à solução dos limites.
6. Defesa intransigente e unilateral do *uti possidetis* assim definido.

Como braço forte do governo, o Conselho de Estado teve um papel de destaque sobre a matéria. O exame de suas atas mostra que sua ação de forma alguma pode ser qualificada de subserviente com relação ao governo. As divergências de posição dos conselheiros testemunham o clima de liberdade de expressão com que redigiam seus instruídos pareceres e participavam dos debates. Os limites ocuparam o Conselho freqüentemente. Defendeu a doutrina brasileira do *uti possidetis*, vinculando-a às conveniências históricas circunstanciais, como a navegação, o comércio, a segurança, o interesse nacional e a paz. Muito importante foi a sua atuação no caso dos limites com o Paraguai e entre o Paraguai e a Argentina, após o conflito, como também entre o Brasil e a Argentina acerca da zona de Palmas. Os dois últimos foram exemplos de grandes dificuldades decorrentes da problemática de fronteira.



O Parlamento brasileiro, no século XIX, acompanhou, por sua vez, a política de fronteira, de forma insistente e intensa. O volume de textos produzidos sobre a questão é positivamente enorme. À diferença do Conselho, cujos pareceres e atas revestem um caráter mais técnico, o Parlamento confere à questão sua verdadeira dimensão política. Sem dúvida, também o Parlamento sustentou a doutrina brasileira, reforçando, pelo respaldo político que oferecia, as atitudes e ações do governo, mas seu papel deve ser mais bem qualificado. O Parlamento filtrava a questão pelo ângulo da paz e do bom entendimento com os povos vizinhos. Contribuiu para o amadurecimento da

consciência pública sobre a gravidade da questão e para desencadear uma ação correspondente. Sustentou essa ação, a partir de 1851, acompanhando os passos do governo e cobrando dele o zelo, a competência e os resultados esperados. Foro político, o Parlamento era sensível ao interesse nacional, mas não se comprometia com a rigidez doutrinal, que por vezes criticava do lado da Chancelaria. Aos interesses da paz, do bom entendimento, do incremento das relações comerciais e da navegação, não hesitaria em sacrificar alguns palmos de terra em detrimento do *uti possidetis*. A solução para os limites com as nações da Bacia Amazônica, por exemplo, trazia em seu bojo um plano de integração e cooperação regional verdadeiramente ousado para a época.

Esses aspectos positivos, em que se consubstancia a contribuição do Parlamento, não devem fazer esquecer certos riscos inerentes ao debate público de assuntos delicados da esfera diplomática. O Parlamento se convertia, por vezes, em caixa de ressonância, senão mesmo em amplificador, das tensões geradas pelas situações de fronteira. Dependendo de suas lideranças, tanto podia agravá-las como distendê-las. Não faltam exemplos em ambos os sentidos.

Nos Estados vizinhos, as reações às definições do Brasil podem ser analisadas sob três aspectos: a posição dos governos, a dos respectivos congressos e a dos escritores.

Há uma corrente entre publicistas hispano-americanos, segundo a qual a doutrina brasileira do *uti possidetis* adotada no século XIX serviu à expansão das fronteiras brasileiras. Essa corrente não conta, entretanto, nem com o respaldo dos fatos, nem com o da teoria. O exame da documentação brasileira, como ficou delineado acima, permitiu fundamentar o *uti possidetis* na introspecção da nacionalidade, na eliminação da conquista e de outras formas de ampliação do território. O aprofundamento do estudo, presume-se, poderá contribuir para a revisão acadêmica e para a preservação da distensão política alcançada. Aquela interpretação da doutrina brasileira vem geralmente acompanhada da defesa da doutrina hispano-americana do *uti possidetis juris*. Segundo esta, a política de fronteira inter-hispano-americana devia guiar-se pelos títulos jurídicos emanados do soberano espanhol, tais como as delimitações de vice-reinos, audiências, capitanias, etc. E os ajustes entre o Brasil e os Estados hispano-

americanos, pelos tratados firmados entre as duas metrópoles coloniais, supondo-se em vigor, na época da Independência, apenas o Tratado de Santo Ildefonso, de 1777. Pela tradição brasileira, o referido tratado era considerado inválido: a) por ter sido concluído pelas potências coloniais; b) por ter sido juridicamente anulado pelo Tratado de Badajoz, que sucedeu à guerra de 1801 entre Espanha e Portugal. Só lhe cabia, pois, por consentimento eventual, um valor indicativo.

Diferente foi a posição dos governos limítrofes, inerente aos atos emanados de suas respectivas chancelarias. Desde o tratado não ratificado com o Peru, de 1841, o princípio do *uti possidetis* não só era aceito como também costumava vir consignado explicitamente nos tratados. Os governos, sucessivamente, exprimiam sua adesão à doutrina do *uti possidetis*, convertendo-a numa doutrina latino-americana de direito internacional público. Consta dos seguintes tratados de limites, ratificados pelo Brasil e seus vizinhos: 12 de outubro de 1851, com o Uruguai (art. 2º); 23 de outubro de 1851, com o Peru (art. 7º); convenção de 6 de abril de 1856, com o Paraguai; tratado de 5 de maio de 1859, com a Venezuela; e de 27 de março de 1867, com a Bolívia. O de 9 de janeiro de 1872, com o Paraguai, conformou-se igualmente ao mesmo princípio.

Posta de lado a querela acerca da identificação dos rios pelos quais se faria o ajuste entre o Brasil e a Argentina, somente a Colômbia sustentou durante todo o século XIX uma posição firme e coerente em defesa do *uti possidetis juris*, com consciência de estar isolada em termos de política de limites. Já em 1826, ao tempo da Grã-Colômbia, seu enviado à corte do Rio de Janeiro para tratar sobre limites trazia instruções para se fazer respeitar aquela doutrina. Em 1853, pelo tratado de 25 de julho, o governo colombiano chegou à doutrina do *uti possidetis* – que coincidia com o *uti possidetis juris*, segundo a interpretação da Chancelaria brasileira – mas ficou na impossibilidade de ratificá-lo. Embora haja outros elementos a considerar, é certo que o Senado colombiano negou-lhe aprovação, derrubando o ato do governo, por uma questão de princípio. A partir de então, como o Senado manteve suas diretrizes, a solução foi adiada, em virtude da confrontação doutrinal. Uma proposta de arbitramento foi rejeitada pelo governo imperial e, nessas circunstâncias, o ajuste de fronteira entre os dois países somente virá com o tratado de 21 de

abril de 1907. As soluções obtidas no período republicano conformaram-se à doutrina tradicional em todos os casos, incluindo os arbitramentos, com exceção da sentença italiana acerca dos limites com a Guiana Inglesa e da solução para o caso do Acre.

Em suma, a doutrina brasileira do *uti possidetis*, definida à época da monarquia, serviu de base para a política brasileira de limites, implementada pela própria monarquia e, posteriormente, pelo barão do Rio Branco, para os ajustes ainda pendentes. Cedeu ao arbitramento somente nos casos de extremo fracasso da ação diplomática.

Foi uma política flexível, na medida em que instituiu o método da negociação bilateral para sua aplicação. Essa práxis obteve a aceitação da doutrina pela maioria dos Estados limítrofes e a afirmação concomitante de suas identidades nacionais. Pôs fim ao ciclo expansionista do período colonial e do Reino Unido, preservando entretanto a obra dos colonizadores portugueses, incorporada ao patrimônio brasileiro.

A doutrina do *uti possidetis* assentou-se em firme base histórico-cultural, em que prevaleceu a idéia de nacionalidade. Uma lógica implacável entre os dois elementos conferiu à política brasileira coerência, racionalidade e continuidade.

O suporte da opinião pública, expressa por meio da imprensa, do Conselho de Estado e do Parlamento, garantiu seu triunfo. Para tanto, também contribuiu o princípio de interesse social que lhe era inerente: a consagração e a defesa dos direitos do posseiro. Não é sem sentido a coincidência, em 1850, entre a votação da importante Lei de Terras, cujos longos debates se haviam centrado precisamente em definir os direitos do posseiro, e a formulação pública de uma doutrina que os consagrasse no âmbito internacional. Duas propriedades, pode-se dizer, estavam em jogo, por trás dessa doutrina: a individual e a nacional, prevalecendo enfim internamente a propriedade sobre a posse e externamente a posse sobre o título.

Fortalecida com tais atributos, a doutrina foi capaz de neutralizar extremismos: silenciou algumas vozes que se alçaram no século XIX em favor de uma política brasileira expansionista, por um lado, e, por outro, fez saber que não se toleraria uma iniciativa similar de governos

vizinhos em detrimento das "posses" brasileiras. Seu maior significado histórico situa-se, entretanto, do lado dos resultados. Os ajustes de fronteira alcançados eliminaram uma causa de tensões e conflitos entre as nações do continente e o Brasil, abrindo o caminho da paz e da cooperação. Quase toda proposta de limites trazia embutido um plano de expansão do intercâmbio bilateral. São esses aspectos positivos, por sobre as inevitáveis dificuldades práticas, que a pesquisa histórica ainda está por resgatar, compulsando a documentação original das chancelarias, conselhos e parlamentos. Sem isto não se poderá construir o sentido da experiência latino-americana de fronteira.

A política de limites no século XIX representou mais um aspecto da política externa brasileira própria e autoformulada. Tinha por fundamento, em primeiro lugar, a percepção de que era, em seus objetivos e meios de ação, uma demanda do interesse nacional, da segurança e das vantagens da paz. A definição das fronteiras engendraria o corpo da pátria, ainda, no entender dos estadistas brasileiros, condição prévia para qualquer tipo de integração. Não se pode afirmar, entretanto, que a fronteira representou o interesse maior e o esforço principal da diplomacia brasileira no século XIX, a menos que a questão seja situada no quadro de uma estratégia continental. Assim, por exemplo, protelar sua solução do lado do Paraguai era uma tática para mantê-lo em sua órbita no subsistema regional; adiá-la na Amazônia era outra tática para não ter de abrir o rio à navegação internacional; manter acesa a negociação multidirigida contribuía para fortalecer as nacionalidades isoladas; soltar um tratado bilateral perfeito no momento adequado podia significar a destruição de posições hispano-americanas unívocas. O mito da grandeza, que ditava a política de limites, também permitia usá-la como instrumento útil a outros fins da política exterior, aos quais podia vir a subordinar-se.[2]

[2] O texto desse parágrafo acompanha o estudo que publicamos, conforme Amado Luiz Cervo, A política brasileira de limites no século XIX, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *28* (111-112): 49-61; Teixeira Soares (1971 e 1972); Hélio Viana (s.d.); Accioly (1936a e 1938); Roberto de O. Campos (1929); Drouet Pinto (1980); Souza (1952); Nabuco (1975); Cervo (1981); Chaves (1943); Donn (1936); Quesada (1920); Barão do Rio Branco (1947); Boaventura (1986); Alan Williams (1975); Goes Filho (1999); Magnoli (1997). Ver as coleções de [illegible] *Anais do Parlamento*.

A defesa da Amazônia e o conflito com os Estados Unidos

Quando se concluía a epopéia da fronteira, em 1848, o expansionismo norte-americano tomava duas direções: para o oriente, onde a busca de mercados respondia às necessidades de uma economia em expansão, o quinto produtor mundial; e para o sul, onde se pretendia continuar o movimento da fronteira, respondendo ainda à ideologia do novo colonialismo carregado pelo "destino manifesto". Cuba, Panamá e Amazônia eram os objetivos.

O plano norte-americano de ocupação da Amazônia, na década de 1850, representava uma saída para a crise da economia escravista, com o translado de colonos e escravos do sul, que se dedicariam à produção da borracha e do algodão, e poderia ainda contribuir para o equilíbrio da balança comercial, uma meta igualmente perseguida pelos Estados Unidos. O empreendimento foi de iniciativa particular, com apoio tácito do governo de Washington e pressões arrogantes de seu representante no Rio de Janeiro, Willian Trousdale. O êxito dependeria de uma condição prévia, a abertura do Amazonas à navegação e ao comércio internacionais, uma reivindicação apoiada igualmente por França e Inglaterra, à época em que se cultivava o mito do eldorado produtivo da região.

Os estadistas e diplomatas brasileiros de então (Uruguai, Paraná, Abaeté, Paranhos, Ponte Ribeiro, Carvalho Moreira, dom Pedro II) avaliaram o problema de forma correta, antes de definir uma estratégia de ação. Dois elementos de cálculo pesaram mais sobre o processo decisório: a) a experiência norte-americana de fronteira baseada em quatro fases – penetração demográfica, provocação, conflito, anexação – que sugeria a primeira medida política, ou seja, impedir a vida de imigrantes para obstar ao aparecimento de novos senhores; b) as novas doutrinas políticas de caráter expansionista, avançadas pelo governo norte-americano, que sugeriam contestação e resistência por parte do Estado.

A política externa norte-americana era baseada em princípios conhecidos, que vinham da época da Independência: isolacionismo e não-intervenção; primazia do comércio sobre a guerra e a paz; exclusão de alianças externas; proteção aos direitos dos norte-americanos; e condenação da interferência européia. A partir de 1845, surgirão três princípios novos: [illegible]

democrática sem interferência de terceiras nações; interrupção da colonização européia na América; possível expansão territorial ilimitada dos Estados Unidos. Tais princípios, que conferiam à Doutrina Monroe um caráter mais egoísta, tornaram-se públicos por meio das mensagens presidenciais de James K. Polk (1845), Franklin Pierce (1853) e James Buchanan (1857).

O choque amazônico confrontaria, entretanto, duas vontades nacionais fortes, porque dominavam a política externa brasileira de então as determinações de resistir a pressões externas no terreno econômico e político, de exercer uma hegemonia sobre o Prata e de defender intransigentemente as posses territoriais.

A campanha norte-americana de ocupação da Amazônia era liderada, desde 1850, pelo tenente da Marinha, Matthew Maury. Seus artigos na imprensa e sua obra de 1853 (*The Amazon and the Atlantic Slopes of South América*) tiveram enorme repercussão sobre a opinião pública, sobre os meios empresariais e sobre o governo. Fustigava-se a política "japonesa" do Brasil, exigia-se a abertura do Amazonas e já se preparavam grandes expedições de flibusteiros que precederiam a vinda de empresários, colonos e escravos. Paralelamente, os representantes norte-americanos junto aos ribeirinhos superiores do Brasil – Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Bolívia – tentavam aliciar aqueles governos a sua causa, indispondo-os contra a monarquia, que mantinha o Amazonas fechado, após obter a liberdade de navegação dos rios platinos. E, no Rio de Janeiro, o representante ameaçava, desde 1853, e lançava seu *ultimatum*, em 1855, como fez o comodoro Perry no Japão em 1853, com pleno êxito.

Trousdale tinha dois objetivos no Rio: arrancar um novo tratado de comércio e conseguir a abertura do Amazonas para viabilizar o empreendimento de Maury. Recebeu por duas vezes um solene *não* ao tratado e acabou fracassando em seu segundo objetivo. Mas a ação norte-americana parecia poder triunfar por volta de 1853, quando o Brasil fora totalmente isolado, tendo contra si os ribeirinhos amazônicos, os Estados Unidos, as nações européias, particularmente a Inglaterra, que apoiava a potência do Norte e exigia a livre navegação do Amazonas.

A estratégia brasileira seria, pois, defensiva, mas comportaria medidas positivas de ação interna e externa: a) fortalecer o Amazonas e criar uma companhia brasileira de navegação, incumbida com

exclusividade do comércio e da colonização, para impedir a ocupação estrangeira; b) estudar a fundo o direito internacional dos rios para armar-se no campo jurídico; c) conceder a navegação aos ribeirinhos superiores, mediante convenção, para excluir os não-ribeirinhos; d) confrontar a campanha norte-americana pela ação diplomática; e) protelar a abertura até desaparecer o risco de dominação estrangeira.

Em 1852, o governo brasileiro concedeu a Mauá o privilégio exclusivo e um subsídio para sua Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas. A navegação brasileira tornou-se, enfim, realidade, em resposta às pressões externas. Mauá perdeu o privilégio da exclusividade em 1854, em razão de uma onda de protestos internos e externos, e desfez-se da obrigação de promover a colonização em 1857, ante a inviabilidade dos projetos. De qualquer forma, havia-se ganhado tempo e dissuadido as potências de invadir a região, coligadas ou não.

A doutrina jurídica brasileira que se firmou baseava-se no princípio do direito imperfeito dos ribeirinhos superiores, que podiam aceder à navegação dos rios interiores apenas mediante convenção. Era aplicada de forma equivalente no Prata, onde o Brasil, como ribeirinho superior, obtivera a navegação por convenções, e no Amazonas, onde a oferecia aos Estados vizinhos pela mesma via, embora fazendo-a depender da solução concomitante dos limites. A peça-chave dessa política foi o tratado de 1851 com o Peru, pelo qual se regulamentavam os limites, concedeu-se a navegação à nação contratante e excluíram-se os terceiros. Em 1854, em extenso e aprofundado parecer, o visconde do Uruguai propunha nova doutrina, que o Conselho de Estado não endossou, por julgar inoportuno abandonar naquele momento o princípio da exclusão dos não-ribeirinhos. A resistência fazia-se ainda necessária e deveria ser mantida até o limite do possível, com o que concordava, aliás, Uruguai, cuja proposta correspondia mais a uma tácita protelatória do que a uma mudança doutrinal: conceder a navegação aos não-ribeirinhos, mediante convenção.

Para contra-atacar a ação norte-americana, despachou o governo brasileiro três eminentes diplomatas para as posições-chave do confronto. Duarte da Ponte Ribeiro, nas repúblicas do Pacífico, e

Miguel Maria Lisboa, junto a Venezuela, Nova Granada e Equador, iriam assestar o canhão antinorte-americano, procurando convencer os governos e a opinião de que a aliança antibrasileira servia-lhes para facilitar a penetração imperialista, que acabaria por engoli-los. Francisco Inácio de Carvalho Moreira, em Washington, rebatia na imprensa, com coragem e persistência, os argumentos de Maury e adotava com relação ao governo dos Estados Unidos hábil manobra, mediante a qual importunava o Departamento de Estado e a Presidência, exigindo documentos escritos que tornassem pública a afirmação de não-envolvimento oficial, que veladamente sabia-se existir, contra a soberania brasileira. No Rio de Janeiro, Paulino, Limpo de Abreu, Paranhos e dom Pedro amaciavam a arrogância de Trousdale com respostas categóricas e tácitas protelatórias.

O limite de ousadia para a contra-ação brasileira, no Rio de Janeiro e no continente, era posto pelo receio de provocar a expedição interventora, com apoio do governo dos Estados Unidos, como sucedia na China, no Japão, no Egito, na Argélia, quando os objetivos das nações fortes eram contrariados pela resistência local. Impunha-se, portanto, a coragem – mas sem prudência, habilidade, táticas adequadas, esperteza e inteligência tudo viria a se perder. A soma desses atributos, que qualificavam a política brasileira, garantiu-lhe o sucesso. Também outros fatores conjunturais.



As relações entre o Brasil e os Estados Unidos, embora marcadas por atritos ocasionais, pelos quais tinham maior responsabilidade certos agentes insolentes, deveriam pautar-se pelo entendimento de alto nível, porque se vinculavam interesses comuns. O comércio bilateral era o maior comércio continental, necessário e útil para ambos os lados. A *entente cordiale* Brasil–Estados Unidos fortalecia o "equilíbrio do poder" Europa–América, uma das metas externas comuns. A singularidade das duas grandes nações do continente aconselhava estrategicamente boas relações recíprocas. Era, em suma, de bom alvitre político superar os conflitos ocasionais. Dois outros fatores agiam para relaxar a pressão norte-americana a partir de 1855: por um lado, os Estados Unidos já se encaminhavam para o conflito interno, que explodiria na guerra de secessão, impondo uma parada no "destino manifesto"; por outro, Maury se encontrava já na defensiva, sendo suas idéias criticadas e combatidas pelos relatórios de viajan-

tes, pela imprensa, pela corrente antiescravista, e seu "celeiro do mundo", a "República Amazônica", convertido no reino da fantasia.

O jogo diplomático em si passou por três fases. Inicialmente, o perigo foi ampliado pela resistência do governo brasileiro em ceder sob pressão. A questão extrapolou os limites das relações bilaterais e passou à fase da diplomacia continental, mais inclinada a apoiar a causa norte-americana. Refluiu novamente à esfera bilateral, em função do êxito alcançado pela estratégia brasileira e dos fatores conjunturais. Negociar, para o governo brasileiro, significava, porém, não ceder, enquanto houvesse risco.

A partir de 1860, prevalecia nos meios políticos brasileiros a corrente liberal sobre a protecionista, exigindo-se a abertura do Amazonas em nome da ciência, do progresso e da civilização. Tavares Bastos, sempre disposto a escancarar as portas do Brasil, abrindo-o à penetração estrangeira, ia ao extremo de apoiar a ocupação consentida da Amazônia, para não ter de cedê-la à força. Dialogando com a corrente liberal, Pimenta Bueno propunha, em 1864, um verdadeiro pacto de integração regional, entre os países da Bacia Amazônica, envolvendo a livre navegação, o incremento do comércio regional, a solução racional para os limites, a cessão por parte do Brasil de territórios, postos e vias de ligação, tudo interligado num "sistema inteiro, complexo e muito valioso".

Nenhuma das propostas teria encaminhamento efetivo, mas em 7 de dezembro de 1866, ouvido o Conselho de Estado sobre cinco quesitos relativos à navegação do Amazonas, baixou o governo brasileiro o decreto de abertura incondicional a todas as nações, excluído apenas o trânsito de navios de guerra. Interrompia-se, dessa forma, o prolongado debate nacional e chegava-se a um desfecho soberano no quadro externo.

A percepção do interesse nacional ditou uma política firme, sábia e flexível, que adiou a abertura em função de sua oportunidade. Manter o Amazonas fechado até cessar o perigo de dominação externa não foi, portanto, uma política mesquinha: nem "portuguesa", ou seja, de exclusivismo tradicional, como afirmavam os liberais contra os protecionistas, nem "paraguaia", como afirmava Tavares Bas-

contra o governo brasileiro. Foi uma variável da política independente de então, calculada e autoformulada, como foi a abertura unilateral e sem risco de 1866, útil em meio à guerra que se sustentava no sul do Brasil.[3]



[3] Luz (1968); Palm (1984); Medeiros (1938); Reis (1965); United States Government Printing Office (1961); Perkins (1963 e 1964b); Graham H. Stuart (1966); Bandeira (1973); Cervo (1981); Souza (1944 e 1952); Renato de Mendonça (1942); Renouvin

O controle do Prata

Entre 1822 e 1889, a política brasileira para os países da Bacia do Prata passou pelas seguintes fases: a) tentativa de cooperação e entendimento para defesa das independências (1822-1824); b) guerra da Cisplatina (1825-1828); c) política de neutralidade (1828-1843); d) passagem da neutralidade à intervenção (1844-1852); e) presença brasileira ativa (1851-1864); f) retorno à política intervencionista (1864-1876); g) retraimento vigilante (1877-1889).

O período que vai de 1844 a 1876 caracterizou-se pela ascensão, apogeu e declínio de uma política brasileira de potência periférica regional, autoformulada, contínua e racional, na medida em que se guiava por objetivos próprios, aos quais subordinavam-se os métodos e os meios. O Prata foi a área em que correu solta a política de potência do Estado-Império brasileiro, ensaiada internacionalmente a partir de 1844, com a resistência à hegemonia interna da Inglaterra e às pretensões norte-americanas no Amazonas, com a elaboração do projeto industrial e a determinação de assegurar o território disponível.

As condições objetivas para sua implementação na região foram em parte descritas anteriormente, no que se refere à consolidação do Estado nacional brasileiro e à conjuntura econômica internacional. Deve-se acrescentar a debilidade dos Estados uruguaio e argentino, ainda incapazes de articular as forças produtivas internas, e as dificuldades do Estado patrimonial paraguaio, no momento em que propôs a abertura externa. Por outro lado, o quadro internacional, no que se refere ao exercício da potência, atravessava um período de distração, que também contribuiu para a autonomia da ação brasileira no Prata. Com efeito, entre 1840 e 1848, a Europa entrava em crise, sofrendo os efeitos de novo elã revolucionário, que culminou em 1848;

os Estados Unidos engajavam a expansão territorial acelerada e, finalmente, os europeus se dirigiam à Ásia. Entre 1851 e 1871, a Europa enfrentava três guerras internas, Estados Unidos e China ocuparam-se com suas guerras civis, e o Japão, com sua revolução modernizadora. As repúblicas latino-americanas do Pacífico envolviam-se na guerra contra a Espanha, e o México estava à mercê da aventura francesa. Dessa forma, a dispersão das forças no cenário internacional abriu no Prata um espaço de manobra para o Brasil.

Era chegado o momento de estabelecer e ordenar metas de longo prazo, empreender ações concretas para atingi-las, ou seja, empregar táticas de coerência adequada à construção de uma estratégia. Quais as necessidades internas que determinaram a estratégia global, suas metas de curto e longo prazo, como se articularam tais empreendimentos e desígnios com os interesses de competição das potências internacionais e com aqueles dos Estados regionais? A análise histórica buscará os elementos para concluir sobre tais questões.

Da hesitação à intervenção

Entre o malogro da composição com Rosas, em 1843, e a intervenção no início da década seguinte, a política platina do Brasil atravessou um período de transição, marcado por indefinições táticas e estratégicas, pela consideração das alternativas incompatíveis e pela falta de clareza no estabelecimento de metas concretas. Manteve-se a neutralidade efetiva, não como opção política consciente, mas, ao contrário, em função de sua ausência. Houve uma preeminência da forma sobre a substância. Embora se envolvessem com a política externa os órgãos de Estado em seu conjunto, é inegável que a mudança freqüente do titular dos Negócios Estrangeiros – onze ministros ocuparam a pasta entre 1843 e 1849 – contribuiu para tal instabilidade. O período, entretanto, é decisivo para se definirem as condições da mudança.

Quatro alternativas entravam em linha de conta, nos meios políticos brasileiros, sem que por uma ou pela combinação de várias se orientasse decisivamente a política: a) a reaproximação com Rosas; b) marchar contra ele, por meio da aliança paraguaia; c) marchar contra ele, juntamente com França e Inglaterra; d) confrontá-lo diretamente, com ou sem alianças de terceiros. As alternativas permitem concluir que até a intervenção não existia uma política brasileira para o Uruguai nem para o Paraguai. No Prata, tudo se definia em função de Rosas, de suas iniciativas ou reações presumíveis.

Alguns complicadores vinham semear sobre as condições objetivas outros elementos de confusão: a) havia nos meios políticos brasileiros quem simpatizava com o caudilho rio-platense e quem o detestava, percebendo-se a mesma divisão no próprio corpo diplomático, embora prevalecessem aí seus desafetos; b) como não se definia o governo central por uma política invariável e firme, as duas grandes províncias sulistas, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, faziam sua pequena política externa regional, agindo em função de interesses locais, com relativa desenvoltura; c) o poder efetivo de Rosas ou sua imagem induziam internamente a política do medo, que bloqueava ou interrompia iniciativas marginais e impedia ainda uma ação direta; d) no Parlamento, onde se debatiam publicamente as questões platinas e a política brasileira, prevalecia até 1847 a corrente tradicional do pensamento neutralista; e) junto à corte, os representantes de Montevidéu e Buenos Aires, Lamas e Guido, solicitavam insistentemente o governo para políticas contrárias.

Hesitava, pois, a diplomacia brasileira, e como resultado dessa hesitação ainda recolhia mágoas impertinentes: Rosas e seus agentes assimilavam a neutralidade brasileira à covardia; França e Inglaterra desdenhavam a idéia de ação conjunta; o Paraguai de Carlos Antonio López se decepcionava, assim como Montevidéu, os gaúchos e os matogrossenses. Uma situação insustentável a longo prazo, que, em dado momento, demandaria entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires o entendimento ou o confronto.

Era então condição, da parte brasileira, para um possível entendimento duradouro com Rosas a satisfação das seguintes exigências: a) obtenção do tratado definitivo de paz, decorrente da convenção de 1828, para garantia da independência do Uruguai; b) reconhecimento da independência do Paraguai; c) liberdade de navegação; d) neutralização da ilha de Martín García, que dominava o estuário; e) reconhecimento dos limites sulinos, conforme o *uti possidetis* da época

da independência; f) estabelecimento do comércio regular regional; g) aproveitamento das pastagens uruguaias para o abastecimento do charque, cuja demanda interna crescia com a importação de escravos.

A viabilidade de relações estabelecidas nessas bases dependia do abandono das prevenções mútuas, da ação conjunta bilateral e, sem dúvida, do sacrifício de pretensões hegemônicas argentinas em favor das brasileiras. Uma viabilidade assim posta era, literalmente, inviável, como os fatos vieram demonstrar.

A política platina brasileira comportou três curtas fases no período: a) o desejo de mudança e as iniciativas de 1844; b) o recuo, desde a intervenção franco-britânica em 1845 até a derrota e a retirada daqueles europeus, em 1849-1850; c) a decisão de solucionar os problemas pela força e as operações levadas a termo em 1851-1852.

Honório Hermeto Carneiro Leão, condutor da política de composição com Rosas, em 1843, cogitava, desde seu malogro, abandonar as perspectivas de marchar conjuntamente com aquele governo nas questões platinas. Tanto é que a reintegração do Rio Grande do Sul, segregado do Império desde 1835, seria feita por ação exclusivamente interna, concluída em 1845. Foi, entretanto, seu sucessor no Ministério dos Negócios Estrangeiros, Paulino José Soares de Sousa, que recuperou a tradição bilateral autônoma de Correa da Câmara, nas relações com o Paraguai.

Em Assunção, em 1844, seu enviado, Pimenta Bueno, reconhecia solenemente a independência paraguaia e concluía um importante tratado de amizade, comércio, navegação e limites. O entendimento entre López e Pimenta Bueno era perfeito, concluindo os dois, *ad referendum*, e por sobre as instruções do representante brasileiro, uma aliança bilateral, diretamente anti-rosista. Bueno supunha interpretar o pensamento de Paulino, e não se enganava. Essa nova política, de cooperação com os Estados do Prata e com a América hispânica para contra-arrestar Rosas, seria, entretanto, efêmera e sem conseqüência. O Gabinete que substituiu Paulino, em fevereiro de 1844, mudou novamente de política, enviando Abrantes à Europa e negando ratificação ao tratado paraguaio.

Em vez de implementar a articulação paraguaia, em função de interesses comuns, desviava-se o governo brasileiro para a Europa,

consultando Guizot e Aberdeen sobre as possibilidades de intervenção conjunta, em função também de interesses comuns no Prata. Mas, assim como a inépcia brasileira desiludira perigosamente o governo paraguaio, a arrogância inglesa humilhará o governo brasileiro, ao pretender Aberdeen subordinar a cooperação à obtenção de grandes concessões, quando lhe convinha fazê-la de graça. Entre os objetivos de Aberdeen, incluía-se nova convenção sobre o tráfico, novo tratado de comércio, abandono do protecionismo, ou seja, restauração da influência perdida. Duas políticas fracassadas, em apenas um ano. A intervenção franco-britânica seguiu-se em 1845 – não em razão de alguma influência brasileira – e aliás sem meios nem determinação para atingir os fins que ditavam os interesses europeus. Ingleses e franceses foram finalmente derrotados por Rosas, que lhes ofereceu resistência, retirando-se em 1849-1850, deixando o Prata tal qual o haviam encontrado.

A lição de 1843 repetia-se em 1844: não tivera êxito o governo brasileiro tanto em sua tentativa de composição com Rosas, como com os imperialistas. Malbaratara, ademais, a proveitosa aliança paraguaia, humilhando aquele governo, ao ponto que não lhe convinha por certo.

Não podendo servir a tantos senhores, nem ao mesmo tempo nem alternadamente, e não podendo agir por conta e risco em proveito próprio, o governo brasileiro refugiou-se novamente em sua neutralidade, a partir de 1845. Desde então, a situação platina ia-se agravando sempre mais, na ótica brasileira. López hesitava entre Rosas, Corrientes, os europeus e o Império, à semelhança do procedimento brasileiro anterior. Aleatoriamente, poderia unir-se a forças antagônicas para atingir seus fins, e essa possibilidade não excluía o confronto com o Império, cuja aliança buscava sem alcançar. Os gaúchos enfrentavam Oribe, que dominava a campanha uruguaia, numa verdadeira guerrilha de fronteira. Montevidéu resistia-lhe com apoio francês, que ameaçava esgotar-se. Rosas derrotava os europeus, cobrindo-se da glória americana. Seu representante no Rio de Janeiro estava em condições de bombardear a Chancelaria brasileira com notas arrogantes, exigentes e agressivas.

Em 1849, de volta ao Ministério dos Estrangeiros, o visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, avalia o quadro platino e se

prepara para recuperar a política que esboçara em 1843-1844. Dessa feita não será substituído nem enfrentará resistências que não pudesse superar, até levá-la a termo. A política conservadora, americanista e de aliança paraguaia, ressurge do passado, não porém de forma a se confrontar com a política liberal, europeanista e caudatária. Limpo de Abreu, o mais conceituado diplomata entre os liberais, era tão americanista, monroísta à brasileira, quanto Paulino ou Honório Hermeto, os líderes da diplomacia conservadora. Aliás, Abrantes fora mesmo à Europa para tentar abrir o *Zollverein* (mercado comum) aos produtos brasileiros e estudar as instituições européias. A consulta que fez às cortes de Londres e Paris sobre a intervenção foi um acidente de percurso. Quando López decidiu agir externamente, durante a intervenção franco-britânica, julgando ter chegado a ocasião de liquidar Rosas, contraiu apressada aliança com Corrientes, declarou guerra ao líder portenho, estabeleceu contatos com os interventores europeus para ampliação da aliança. Os representantes do Brasil, Pimenta Bueno, e dos Estados Unidos, Eduardo Hopkins, em Assunção, interpretando a política de seus governos, fizeram saber que condenariam qualquer engajamento ao lado dos europeus para solucionar questões americanas. A política conservadora acabará, pois, vinculando os liberais, a tal ponto que, em 1851, Paulino nomeará Honório e Limpo para negociar os tratados solicitados por Lamas, o representante uruguaio no Rio de Janeiro.

A intervenção contra Oribe e Rosas, decidida por Paulino, após a retirada européia do Prata, correspondeu a uma política nacional autônoma, cuidadosamente preparada:

1. Na avaliação brasileira, Rosas saíra tão fortalecido do confronto com os europeus que não hesitaria em levar adiante seu expansionismo regional. O Uruguai estava sob seu controle com Oribe, para desespero dos gaúchos, que praticavam incursões violentas à busca do gado. Paraguai e Bolívia seriam suas próximas presas e, quiçá, parte do Rio Grande do Sul. Restabelecer-se-ia assim o antigo Vice-Reino do Prata, sob a forma de grande Estado rival. Correta ou não, essa avaliação brasileira era o principal elemento de cálculo político. Convinha, pois, atacá-lo primeiro, em ação direta, "agredir para não ser agredido", pensava Paulino.

2. Uma condição prévia para o êxito da operação era a eliminação do estado de quase-guerra entre o Brasil e a Inglaterra por causa do tráfico de escravos. O ministro de Estrangeiros decidiu a aprovação da lei de extinção, em julho de 1850, por meio de brilhante exposição ante o Parlamento. Além dos motivos próprios, a extinção estava vinculada a sua política platina, como uma decisão útil: "Nec Hercules contra duo", dizia Paulino.
3. Outro obstáculo a vencer era o apoio do governo inglês a Rosas. Seu representante em Buenos Aires, Southern, havia solicitado a Palmerston uma intervenção preventiva contra o Brasil, já que agora a ordem que o governador impunha à região convinha aos negócios ingleses. Dom Pedro acionou então a diplomacia familiar, obtendo por meio de pressões do rei dos belgas sobre a rainha Vitória e desta sobre o chefe do governo, que Palmerston transitasse do apoio a Rosas e da hostilidade contra o Brasil à neutralidade e ao reconhecimento do direito brasileiro de intervir. O resultado dessa ação desnorteou Southern e seu amigo Rosas.
4. Paulino rompeu com o governo de Buenos Aires, entregando a seu representante os passaportes, como solicitara.
5. Obteve do Senado autorização para nomear o senador Conde de Caxias como presidente da província do Rio Grande do Sul. Com essa tática, desencadeou o debate público e alcançou o apoio dos meios políticos à campanha platina. Seu homem de confiança seria colocado no comando das tropas, enquanto a Marinha era confiada ao experiente Grenfell.
6. Paulino aceitou a oferta do barão de Mauá, que se dispôs a sustentar financeiramente a praça de Montevidéu contra Oribe, após retirada dos franceses em 1850.
7. Enviou representantes ao Pacífico (Duarte da Ponte Ribeiro) para contra-arrestar Rosas, e ao Prata para concluir alianças contra Rosas, obtendo-as de Carlos Antônio López e, depois, dos governos de Montevidéu, Corrientes e Entre-Rios, com a finalidade de eliminar Oribe num primeiro tempo (convênio de 29 de maio de 1851) e trazer Rosas à guerra para voltar esta aliança contra ele, num segundo tempo (convênio de 21 de novembro de 1851).

A estratégia de guerra foi armada da melhor forma, envolvendo a diplomacia, as alianças e a colaboração de homens fortes, como Duarte da Ponte Ribeiro, no Pacífico; Bellegarde, em Assunção; Honório Hermeto, em Montevidéu; e Caixas, no Rio Grande do Sul. Rosas também colaborou para sua derrocada, ao abandonar o federalismo, perseguir brutalmente seus adversários, provocar a revolta do interior, cujo comércio controlava desde Buenos Aires, e fechar os rios à navegação internacional. O exército que o derrotou era comandado pelo seu compatriota Urquiza. Dois outros erros cometeu Rosas em seus derradeiros momentos: cair na cilada que lhe preparou Paulino, declarando guerra à primeira aliança, após a derrota de Oribe, e permanecer quase inativo depois, na expectativa do auxílio de Palmerston. As operações contra ele seriam executadas com a máxima rapidez, como se planejara, precisamente para impedir a chegada em tempo do auxílio inglês, que finalmente não veio.

A batalha de Monte Caseros (3 de fevereiro de 1852) foi grandiosa pelo número de homens engajados (cerca de 50 mil) e pelo seu significado histórico: a derrota de Rosas, que já nem lutou, sua retirada para a Inglaterra, a derrota de uma política inglesa para o Prata e a ascensão do Brasil como nova potência regional, temporariamente hegemônica.

A presença brasileira e seus fins

A ação do Império sobre o Prata definiu-se em função de necessidades internas do Brasil, às quais foram acoplados objetivos concretos de seu interesse. Podiam estes últimos coincidir ou conflitar com interesses das potências capitalista, que também se faziam presentes na região. A eliminação de Oribe e Rosas não levou à superação das contradições locais, que repercutiam ainda sobre a vida política e sobre a formação dos Estados.

Coordenando uma ação diplomática intensa com as finanças e o comércio, exercia o Estado brasileiro sua hegemonia, obtendo ganhos sem ter de fazer a guerra, à sombra de sua força, cujo emprego estava reservado somente a soluções de última instância. Movia-se o Brasil, no Prata, pelos motivos descritos a seguir:

1. *Finalidades econômicas.* Convinha manter um comércio regular em que preponderava, sem dúvida, a necessidade brasileira de importação do charque, já que a produção rio-grandense era decadente e insuficiente para alimentar a massa escrava que movia o sistema produtivo. Menos dependente era o Prata de produtos brasileiros (erva-mate, tabaco, açúcar, café, madeira), embora não fosse um mercado desprezível. Nesse sentido se entende a vontade de manter um controle mais direto sobre o Uruguai, principal fonte de abastecimento. Quanto ao Paraguai, o comércio bilateral era minguado, mas no correr da década de 1850 os dois países entraram em concorrência para dominar o mercado regional da erva-mate e posteriormente se encontrariam no mercado internacional do algodão. Os interesses brasileiros se estabeleceram igualmente no domínio das finanças, mediante empréstimos feitos aos governos do Uruguai, da Confederação Argentina e da República Argentina, com finalidades eminentemente políticas. Secundavam essa ação os empreendimentos bancários, os empréstimos particulares e as iniciativas modernizadoras de Mauá no Uruguai e na Confederação. Era condição para o desempenho dessas atividades econômicas a livre navegação dos rios interioranos, e nesse ponto o interesse brasileiro coincidia com os das potências capitalistas, Estados Unidos, França e Inglaterra. Não foi, entretanto, o Brasil a reboque dessas potências, com a finalidade de abrir pela força a economia paraguaia ao liberalismo internacional. Tal abertura já havia sido empreendida pelos López, ante o fracasso do sistema autárquico, e estava em pleno andamento, interessando muito mais ao capitalismo internacional a paz do que a guerra.
2. *Finalidades estratégicas e de segurança.* Os objetivos que guiavam a ação brasileira nesses domínios eram a defesa intransigente das independências locais, condição favorável ao exercício de sua hegemonia, o acesso a Mato Grosso pelo estuário, tanto para os navios de comércio quanto de guerra, a definição jurídica das fronteiras, a segurança das fronteiras e a liberdade de trabalho dos brasileiros residentes no Uru-

guai (aproximadamente 20% da população total). Nos objetivos de segurança não figurava a expansão territorial, incompatível com a preservação da independência e integridade dos Estados, uma variável central da geopolítica brasileira.

3. *Finalidades políticas*. Era do interesse brasileiro o funcionamento normal de instituições liberais, condição para a manutenção de relações duradouras e construtivas e para o incremento do liberalismo econômico. O visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, herdeiro e principal condutor da política conservadora de 1850, nas duas décadas seguintes, ligava sempre economia e política, desejava a prosperidade dos vizinhos em ambos os terrenos e pretendia construir sobre tais elementos um sistema de relações pacíficas, confiantes e benéficas. Não foi capaz, entretanto, o governo brasileiro de conduzir-se com imparcialidade ante as facções uruguaias (blancos e colorados) e argentinas (unitários e confederados), por ser impossível um tal desígnio, estando os interesses brasileiros fatalmente vinculados a lideranças antagônicas. Administrou a diplomacia brasileira esses antagonismos enquanto pôde, mas não sem arranhar o bom entendimento político no âmbito do Estado. No balanço geopolítico dos fatores, tinha o Uruguai maior importância econômica, a Argentina maior importância política, permanecendo o Paraguai na tradicional função de trunfo estratégico.

Entende-se, dessa forma, por que os cinco tratados de 12 de outubro de 1851 estabeleceram sobre o Uruguai um semiprotetorado brasileiro, que Urquiza e Buenos Aires toleravam, mesmo que a força fosse empregada para mantê-lo, como ocorreu em 1854 e 1864. Assegurou-se no período a ação de Mauá, a exploração brasileira das pastagens uruguaias, o controle das finanças públicas uruguaias e a delimitação das fronteiras segundo o desejo brasileiro. Provocou-se, entretanto, a hostilidade interna do Partido Blanco e as reclamações dos brasileiros residentes no Uruguai, que se envolviam na luta política interna, em nome dos interesses materiais.

Do lado argentino, o governo brasileiro protestava neutralidade ante o conflito entre Buenos Aires e a Confederação, desde o rompimento de 1853. Mas, na realidade, os empréstimos de Mauá e do próprio governo a Urquiza facilitaram-lhe a vitória de 1859, que recompôs a unidade. Apesar de solicitado por ambos os lados a tomar partido, o Brasil soube mover-se com desenvoltura suficiente, porque simpatizava com Buenos Aires pelas suas instituições liberais, mas não abandonava Urquiza, seu homem de confiança. Se, por um lado, essa imperfeita neutralidade custou-lhe a rejeição dos tratados de limites e definitivo de paz (relativo ao Uruguai), valeu-lhe um relacionamento político civilizado, que jamais se verificara, o estabelecimento do comércio regular, como desejava, a livre navegação e, particularmente, a não-interferência em seu controle sobre o Uruguai. Obteve ainda a garantia de uma meta estratégica, induzindo não só o reconhecimento argentino da independência do Paraguai, como também o apoio contra os López, quando se fez necessário.

Era desse lado, com efeito, que as relações pioravam, apesar do tratado de aliança de 1850. Desejava o governo paraguaio a fixação dos limites com o Brasil, que exigia previamente a liberdade de navegação. Convênios e acordos se sucediam, eram violados, ameaças e demonstrações de força ocorriam de lado a lado. Ambos se miravam com desconfiança e cogitavam na guerra, de tempos em tempos, para cortar com as dificuldades. A substituição de Carlos Antônio López por seu filho, Francisco Solano López, em 1862, acentuou o radicalismo. Aconselhado por seu pai, no leito de morte, a não recorrer à guerra contra o Brasil para superar as pendências, encaminhará sua política precisamente no rumo contrário. Armou seu país acima das conveniências, adotou a teoria do "equilíbrio dos Estados" do Prata e aceitou o convite dos blancos uruguaios para compor um eixo, que na sua expectativa ainda atrairia Urquiza.

O retorno às soluções de força (1864)

No início da década de 1860, importantes modificações ocorrem no Prata, quanto à composição das forças sociais e institucionais, com repercussões no âmbito das relações entre os Estados.

A vitória de Mitre sobre Urquiza, em 1861, e sua ascensão à presidência da nova República Argentina, no ano seguinte, significa-

vam enfim o triunfo dos unitários sobre os federalistas, do liberalismo buenairense sobre a economia natural e pré-capitalista do interior. Essa transição não se consumaria, entretanto, sem o sufocamento de forças antagônicas internas e sem ampla abertura à penetração capitalista modernizadora. Também supunha a eliminação de forças marginais opostas, tradicionalmente imiscuídas nos destinos internos, tais como os "primitivos" blancos no Uruguai e o anacrônico sistema patrimonial paraguaio. A propensão da nova Argentina encaminhava-se logicamente no sentido de apoiar transformações similares nos arredores, embora não se dispusesse Mitre ao emprego da força para tal fim. Seu aliado natural era precisamente o Brasil, com cuja ideologia de governo afinava-se por inteiro.

Em tais circunstâncias, o Uruguai tornou-se um complicador, visto que Berro, um blanco, aliado dos primitivos, mantinha-se na presidência, desde 1861. Seu governo, embora moderado, tanto quanto lhe permitia a exaltação partidária, envolver-se-á em dois contenciosos externos ao mesmo tempo: do lado brasileiro, criará dificuldades ao comércio favorecido, impondo direitos à passagem do gado em pé para as charqueadas riograndenses e negando-se a novo tratado de comércio; do lado argentino, terá de enfrentar o apoio à rebelião de Flores, o adversário colorado e tradicional aliado dos unitários. O duplo problema fundia-se na campanha, onde os riograndenses tomavam partido em defesa de seus interesses ameaçados, envolviam-se na guerra civil e pressionavam fortemente o Rio de Janeiro a uma posição. Suas reclamações faziam eco no Parlamento e no governo, onde também se exaltava a opinião. Pressionado de todos os lados, contando apenas com o apoio isolado de Mauá, o governo blanco buscou o Paraguai, de onde supôs poder chegar o último socorro possível.

O Paraguai dos López ressentia-se historicamente do minguado papel que lhe reservara em assuntos internacionais o subsistema regional, desde que Carlos Antônio engajara sua abertura externa. Não tomara parte dos eventos que liquidaram Oribe e Rosas, não conseguia imiscuir-se nos destinos de outras nações, a não ser a honrosa mediação exercida em 1859 entre Buenos Aires e a Confederação, ocasião em que se conjugaram Brasil e Paraguai para fortalecer o Estado argentino. A esse minguado papel correspondia, paradoxalmente, uma vontade nacional de potência, amparada numa economia próspera e em efetivos militares extraordinários. Tinha o Paraguai duas pendências externas de limites, senão mesmo três, porquanto nada se definira ainda com relação às fronteiras brasileira, argentina e boliviana. A essas dificuldades ainda se acrescia a da navegação para Mato Grosso, de interesse vital para o Brasil.

Francisco Solano López, mais que seu pai, estava determinado a marcar presença efetiva no rumo dos acontecimentos regionais, construindo, em conformidade com o pensamento blanco uruguaio, a teoria do "equilíbrio dos Estados". Significava, na prática, a intenção de preservar os pequenos, Uruguai e Paraguai, das intervenções imperialistas dos grandes, Argentina e Brasil. Significava, em teoria, a possibilidade de se construir o terceiro Estado, de dimensão e potência similar aos dois grandes, reunindo Uruguai, Paraguai, Corrientes, Entre-Rios e, quiçá, as missões riograndenses.

Os desígnios brasileiros com relação ao Prata, apesar das novas ideologias, instituições e visões dos homens de Estado que se faziam presentes na região, permaneciam na década de 1860 os mesmos da década anterior. E a estratégia também: manter como instrumento de conquistas a arma da diplomacia. Daí por que as Forças Armadas, no Brasil, eram negligenciadas e relativamente limitadas, se comparadas às do Paraguai. A crença na superioridade era tal, que não entrava no cálculo dos estadistas brasileiros o perigo da guerra platina.

Ideologicamente, a guerra no Prata podia-se justificar pelo lado do liberalismo, cuja implantação sobre a região sob a forma modernizadora não estava consumada. Pelo lado econômico, nada entretanto aconselhava seu desencadeamento, embora posteriormente, como é natural, tenha se convertido em "grande negócio". A explicação da conspiração capitalista, reunindo Inglaterra, Argentina e Brasil para destruir o sistema fechado e autônomo do Paraguai deve-se tributar a distorções da análise histórica. A essas economias, às quais já se integrava o Paraguai na época, interessava o incremento das relações, como desejado e encaminhado pelo governo dos López.



A guerra internacional, no Uruguai e no Paraguai, foi precedida de intensa movimentação diplomática. Dois eixos se cruzavam em Montevidéu, ligando, o primeiro, Buenos Aires ao Rio de Janeiro, e, o segundo, Montevidéu a Assunção. As iniciativas do governo López

se dispersavam, entretanto, em quatro direções: Buenos Aires, Brasil, Uruguai e Corrientes, com intensidade correspondida em apenas um dos pólos, Montevidéu.

O eixo Brasil–Montevidéu–Buenos Aires empenhava-se na solução do conflito interno uruguaio e era coordenado pelo enviado brasileiro José Antônio Saraiva. Seguira este em importante missão ao Prata, com o pretexto de obter reparações pelas violências praticadas contra os brasileiros residentes no Uruguai, mas seu fim era restabelecer o controle brasileiro e salvaguardar aí os interesses tradicionais, que respondiam às necessidades já conhecidas. Desviou-se de sua missão, entretanto, e, com a participação do governo Mitre e do representante inglês em Buenos Aires (embora estivessem rotas as relações entre Brasil e Inglaterra), incumbiu-se da mediação entre Flores e Aguirre, o novo chefe dos blancos no poder.

Os liberais brasileiros, então no poder, exigiam de Saraiva a obtenção de reparações e forçaram-no a executar um *ultimatum* nesse sentido, quando fracassaram os entendimentos de paz. As tropas brasileiras penetraram no território uruguaio, aliaram-se à sublevação e só não bombardearam Montevidéu porque lá fora estabelecido Flores, com quem Paranhos, o novo enviado brasileiro, concluíra um convênio, em 20 de fevereiro de 1865, restabelecendo a paz e compondo a primeira aliança contra o Paraguai. Na guerra uruguaia, o governo Mitre tomou parte ativa, embora tenha astuciosamente usado a presença brasileira para atingir seu fim. Saíra-se, entretanto, extremamente ressentido o governo liberal brasileiro com o desfecho da guerra uruguaia, porquanto não obteve as reparações que exigia, e fora ainda brindado com a agressão paraguaia a seu território, em razão da intervenção no Uruguai. Paranhos foi sumariamente demitido.

O eixo Montevidéu–Assunção era concomitantemente percorrido por inúmeros e febris emissários blancos que insistiam de forma crescente e até insolente para que transitasse López das intenções e palavras à ação efetiva, vindo em socorro de seus aliados. A tentação era grande para López fazer enfim emergir seu prestígio, mas durante muito tempo hesitou. Em vez de deslanchar seu projeto de "equilíbrio dos Estados", agregando as forças paraguaias aos portos

mento com Buenos Aires e o Rio de Janeiro, enquanto sondava Urquiza, o possível aliado estratégico. Dispôs-se até mesmo a mediar o conflito uruguaio, sendo polidamente dispensado por Saraiva. Exigiu de Mitre explicações sobre atitudes de governo e ameaçou revidar contra o Brasil, caso o *ultimatum* fosse executado no Uruguai. Ninguém, todavia, lhe dava ouvidos, protelando-se respostas e desconsiderando-se ameaças. Era, talvez, humilhação demasiada para quem dispunha de forças superiores às dos vizinhos somadas, procurava criar seu espaço diplomático e pretendia fazer-se imperador.

No Brasil e na Argentina, alimentava-se a ingenuidade de que o Paraguai não faria a guerra, e por isso era desqualificado internacionalmente sem receios. Ora, López agia por si, tanto é que, ao atacar os dois países, não foi em socorro dos blancos, e essas atitudes, que desnortearam diplomatas e políticos de então, são hoje mais compreensíveis. Três erros básicos cometeu López, ao desencadear a guerra: acreditar na dissidência de Urquiza, que acabou colocando sua espada à disposição de Mitre; contar com os blancos, que debandaram ante as tropas brasileiras; dispersar o exército, em vez de tomar Montevidéu e Buenos Aires e negociar em posição de força. Também não calculou a facilidade com que se concluiria a tríplice aliança de 1º de maio de 1865, embora não lhe faltassem informações para perceber que vinha essa aliança sendo gestada, pelo menos, desde 1857.

A guerra foi financiada com recursos do Tesouro brasileiro, que repassou grandes empréstimos à Argentina, e com recursos de banqueiros ingleses, interessados apenas em transações rentáveis, mesmo à revelia do governo de Palmerston. Este não teve responsabilidade alguma sobre a origem ou sobre o andamento das operações, nem contava aqui com "vassalos", dispostos a executar seus desejos. A guerra, desencadeou-a López, e sua condução foi sim resultado da vontade de Estado, brasileira em primeiro lugar e argentina em segundo. Foi uma determinação do governo brasileiro eliminar López, como fez com Rosas no passado. Daí o prolongamento da guerra, que se tornou desde cedo impopular tanto no Brasil quanto no Prata. Sustentavam-na interesseiramente os que dela se beneficiaram: fornecedores, comerciantes, atravessadores e o próprio Mitre, que recebia recursos volumosos com que equilibrava suas combalidas finanças públicas e liquidava a oposição interna.

Para fazer cumprir sua vontade externa, administrou o governo brasileiro sua ação diplomática ao estilo de uma potência periférica. Obteve dos Rothschild os empréstimos necessários, apesar de cortadas as relações diplomáticas com a Inglaterra. Restabeleceu-as, depois, com evidente pragmatismo. Dobrou a neutralidade perfeita de Napoleão III, tornando-a positiva e favorável. Abriu o Amazonas à navegação internacional em 1866, quando o fato não mais representava um risco de dominação externa, no momento em que convinha dirimir um contencioso com as repúblicas ribeirinhas e com as grandes potências. Concertou-se com a Bolívia – após arvorar-se astuciosamente defensor de seus presumíveis direitos sobre o Chaco – em 1867, firmando um tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição, que dissuadiu possível aliança daquele vizinho com o Paraguai, e renegou todas as propostas de bons ofícios e mediação advindas da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da maior parte dos países da América do Sul. Impôs, finalmente, após a guerra, sua vontade sobre o próprio governo argentino, impedindo, ao preço de nova guerra, se necessário, a absorção do território paraguaio à margem direita do rio, até a baía Negra, conforme ele pretendia.

Substituindo aos liberais em 1868, em razão da crise no comando do Exército, opondo Caxias ao Gabinete, os conservadores irão recuperar a tradicional política de amizade e proteção ao Paraguai, aliada ao cálculo do perigo argentino. As negociações de paz iriam destarte complicar-se e prolongar-se. Paranhos tomaria por duas vezes o caminho do Prata para negociar a paz, Cotegipe firmaria em Assunção a paz em separado, em 1872, passando por sobre os termos da aliança, Mitre viria ao Brasil para negociar, Tejedor o seguiria com o mesmo fim – e nada se decidiu em termos definitivos. Enquanto isso, enquanto não fosse cumprida a vontade brasileira, manteria o governo a ocupação do Paraguai. Somente em 1876 as negociações em Buenos Aires chegaram a termo, concertando-se a contento, pelo menos formalmente, as três partes envolvidas e concluindo-se a "questão argentina", que tantos arroubos produzira, golpes e contragolpes diplomáticos, mas que se arrastara enfim, perdendo força. As tropas brasileiras evacuaram de pronto o território paraguaio, após seis anos de ocupação "protetora".

Um balanço dos resultados

Que significaram os 25 anos de presença brasileira efetiva no Prata, entre 1851 e 1876?



Na ótica do sistema internacional, estabeleceu-se uma hegemonia periférica, porquanto a presença brasileira se caracterizou pela substituição das potências anteriormente dominantes, e sua ação preencheu os requisitos do conceito: a) comandou, pela via diplomática, um sistema de acordos e alianças favoráveis aos desígnios da vontade nacional; b) usou da força para dobrar a vontade dos Estados platinos, quando o requeriam as circunstâncias; c) submeteu os mesmos Estados à dependência financeira, por meio de empréstimos e dívidas públicas; d) abriu-os à penetração econômica privada e garantiu o fornecimento de matérias-primas indispensáveis à manutenção de seu sistema produtivo; e) obstou ao aparecimento de uma hegemonia concorrente no período.

O exercício da hegemonia brasileira revestiu-se em grau moderado do caráter imperialista, na medida em que: a) a ostentação ou o emprego da força amparavam os objetivos econômicos e geopolíticos; b) a presença brasileira contribuiu para a expansão do capitalismo, promovendo a liberalização das instituições e das relações de produção. A dominação foi mais acentuada sôbre os dois Estados menores, Uruguai e Paraguai, contemplados, respectivamente, com as *diktats* de 1851 e 1872, obtendo a Argentina parcial satisfação nos acordos de 1876.

Marchava o Brasil com vontade e objetivos próprios, confrontando-se com as potências capitalistas que competiam na área, quando opunham obstáculos a sua ação, cotejando-as em objetivos comuns, como a liberalização do comércio, da navegação, dos fluxos financeiros, econômicos e demográficos.

Do ponto de vista econômico, as repercussões internas da aventura platina foram muito negativas: os custos, ainda não quantificados com precisão, desviaram da modernização interna um enorme volume de capital. A alternativa racional apontaria para seu aproveitamento no projeto de 1844, o que sem dúvida teria salvaguardado a segurança do lado do Prata, pela simples construção da potência eco-

dos, e as dívidas de guerra do Paraguai, tanto públicas quanto privadas, jamais foram liquidadas. Enfim, os empreendimentos de Mauá foram à bancarrota no Prata, provocando sua falência no Brasil. O charque platino tinha mercado cativo nas regiões escravistas do Brasil e de Cuba, sendo dispensável o emprego de métodos imperialistas para obtê-lo.

No Parlamento brasileiro, a política platina era objeto de controvérsias permanentes, o que contribuiu para o fortalecimento das instituições que jamais estiveram ameaçadas por um perigo qualquer advindo do Sul. Foram contradições internas que levaram ao declínio da Monarquia, nelas se compreendendo a própria questão militar de 1868 e a determinação de conduzir a guerra no Paraguai ao extremo, por uma "questão de honra". Formulações dialéticas do pensamento geopolítico brasileiro tinham livre curso no Parlamento, opondo-se entre si, independentemente da composição partidária, liberais e conservadores. De modo geral, os partidos se compunham em termos de política externa, apoiando em princípio o governo, em nome do superior interesse nacional, sem abdicar do direito à crítica, permanentemente exercido. A controvérsia estabelecia-se a nível pessoal.

Situava-se, num extremo, a doutrina da não-intervenção, que se opunha com veemência à política platina em vigor, fundando-se na teoria do ciclo da violência (intervenção-hostilidade-reação-intervenção) e outros elementos. Era seu mais expressivo mentor Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, visconde de Jequitinhonha. No outro extremo, raciocinavam e se firmavam os intervencionistas radicais, com base na doutrina européia da "segurança imediata e interesses essenciais". Era seu mais expressivo defensor Manoel de Assis Mascarenhas. O centro do pensamento político brasileiro aplicado às relações externas girava em torno de José Maria da Silva Paranhos, visconde do Rio Branco, que aglutinava a maioria dos homens públicos em favor da "neutralidade limitada", uma formulação política moderada e enérgica ao mesmo tempo, sensível ao conceito de soberania e mais ainda ao do interesse nacional a defender. Correspondeu essa corrente à sustentação ideológica da política externa no período.

No Prata, a ação brasileira teve seus paradoxos. Voltada, em princípio, segundo o catecismo conservador que prevaleceu, ao for-

dições internas no Uruguai, perturbando seu sistema produtivo e arrasando a potência paraguaia, o aliado natural. Por outro lado, se impôs enfim a vontade brasileira na conclusão da guerra com o Paraguai, contribuiu ironicamente para fortalecer a Confederação e, depois, para o advento da República Argentina, única potência rival em seus cálculos estratégicos, e ainda deixou pendentes o tratado definitivo de paz relativo à convenção de 1828 sobre o Uruguai e a grave questão dos limites. Embora tenha mantido o mapa político regional, o Brasil teria no futuro que se relacionar com uma nova República Argentina, Estado consolidado, em condições de articular as forças produtivas internas e de competir externamente.

A historiografia relativa a esse período e ao tema das relações internacionais no quadro do subsistema platino se dispersa em várias correntes de interpretação.

A que se alinha ao ponto de vista oficial tende a interpretar a presença brasileira como benévola nas intenções e benéfica nos resultados, portadora de civilização e progresso, cuja ação teria sido limitada pelos males da caudilhagem. No outro extremo, emerge a corrente "argentinista", fundada nos conceitos do antagonismo luso-hispano e do subimperialismo brasileiro, a serviço da Grã-Bretanha. Esta corrente conta com apoio de sociólogos que adentram pela história à base da teoria da dependência de inspiração marxista. No meio termo, encontra-se a antiga história diplomática, voltada para a descrição das evidências do tempo curto, a partir de uma sólida pesquisa de arquivo. A corrente personalista, e a partidarista também, definem-se em função de simpatias e antipatias devotadas aos homens e partidos em luta pelo poder, interpretando sem isenção causas, atitudes e ações.

Duas vertentes originam-se das análises recentes que privilegiam o papel dos Estados. A radical, hobbesiana, parte do pressuposto segundo o qual cada Estado tinha por objetivo em sua ação externa o enfraquecimento, senão mesmo a destruição dos outros Estados, e concebe as relações internacionais em situação de guerra permanente e universal, como se relegadas fossem ao domínio do irracional. Insiste a segunda vertente no caráter específico do período de formação dos Estados platinos, colocados diante do Estado brasileiro já

A revisão historiográfica está em curso, incorporando conceitos e métodos modernos de análise, que devem ser usados para a leitura crítica da historiografia disponível, como também para fazer avançar o conhecimento.[1]

[1] a) Obras principais:
Doratioto (1991); Bandeira (1985); Souza (1944, 1952, 1959, 1966-1968); Teixeira Soares (1955, 1956, 1957); Calógeras (1933); Pinto (1980); Nabuco (1975); Pomer (1979, 1981); Scenna (1975); Bruno de Almeida Magalhães (1939); Box (1936); Thompson (s.d.); Cervo (1981); Cervo e Rapoport (1998).
b) Obras auxiliares:
Acevedo (1981); Ribeiro (1936); Ferns (1968); Sivolella (1986); Boaventura (1986); Besouchet (1977); Quell (1935, 1957); Quesada (1919, 1920); Renato de Mendonça (1942); Calmon (1975); Pereyra (1919); Brito (1927); Peñalba (1979); Lobo (1914); Hill (1932).
c) Coleções de fontes:
Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, Atas do Conselho de Estado e Anais do Parlamento.

Distensão e universalismo: a política externa ao final do Império

Duas tendências, interagindo uma sobre a outra, caracterizam a política externa brasileira, desde o término da guerra no Sul, até a queda da monarquia, em 1889.

A distensão externa, desejada e administrada pelo Estado, convinha por inúmeras razões: a) os efeitos da guerra somente foram positivos por que a vontade nacional atingiu seu fim; de resto, desviaram recursos e provocaram grave crise política interna, a primeira manifestação do militarismo e o protesto de todo o continente; b) apaziguaram-se velhos atritos do lado da Inglaterra, do Amazonas, das fronteiras em geral; c) a distensão era condição para conduzir as relações com a República Argentina sem nova guerra.

Pretendia-se, entretanto, imprimir maior prestígio e extensão para a ação externa – e nesse sentido eram programadas importantes viagens do Imperador pelo mundo, o Brasil marcava presença em congressos, feiras e foros de arbitramento internacionais, buscava o contato com o Oriente e aceitava, enfim, juntamente com os Estados Unidos, envolver-se com o pan-americanismo.

As duas tendências, distensão e universalismo, com introspecção e dilatação, respondiam presumivelmente a apelos contraditórios das circunstâncias. Como na época da regência, a nação volta-se novamente para a solução de problemas internos: a abolição da escravatura, a propaganda republicana, a necessidade de mão-de-obra e o reordenamento do aparelho de Estado em conformidade com os novos grupos hegemônicos, oriundos da expansão cafeeira. Por outro lado, o retraimento não era aconselhável, no momento em que as

relações internacionais se ampliavam com o apogeu da expansão colonial européia, o crescimento da concorrência internacional resultante de nova onda de progresso, a queda dos preços agrícolas e o retorno ao protecionismo, que acentuava as rivalidades e desencadeava guerras de tarifas quando fracassavam as negociações dos tratados de comércio. A Alemanha bismarckiana agenciava as relações intereuropéias e se preparava, como o Japão e os Estados Unidos, para desempenhar um papel mais ativo no cenário mundial, que se encaminhava decididamente nas vias do imperialismo. O sistema internacional não se tornava mais complexo, porque tinha nesse novo estágio da evolução capitalista seu fio condutor, mas demandava dos Estados decisões de circunstância, com as quais a política viabilizava as possibilidades de dominação ou emancipação. Nesse sentido, há de se analisar, por exemplo, a diplomacia de prestígio e sobretudo o novo pan-americanismo.

Negociando as pendências externas

Duas linhas de atritos políticos haviam cessado em 1870, opondo precisamente o país às duas grandes potências com as quais mais se relacionava: Inglaterra e Estados Unidos. Em ambos os casos, o governo brasileiro rompeu suas relações diplomáticas, devolvendo os passaportes aos representantes dos respectivos governos estrangeiros acreditados no Rio de Janeiro: a Christie, em 1863, e a Webb, em 1869. Em ambos os casos, o desfecho da ruptura deveu-se à insolência dos diplomatas estrangeiros, que apelavam a ameaças imperialistas e extorquiam indenizações, pagas sob protesto, a pretexto de acidentes de navegação e proteção a súditos.

Esses episódios, superados pela ação diplomática, encerraram, entretanto, um período de conflitos constantes e de governo a governo no caso inglês, até o desaparecimento de Palmerston (1865) e Aberdeen (1860), intermitentes e mais restritos às relações entre o governo brasileiro e os representantes norte-americanos no outro caso. Desde então, as relações bilaterais na esfera política encaminharam-se de forma cordial, em clima de distensão e apaziguamento, que sequer foi perturbado pelo fracasso completo e definitivo das negocia-

ções em torno das reparações que deveriam ser liquidadas entre o Brasil e a Inglaterra nos termos da convenção de 1858. Interesses econômicos unilaterais postularam o bom relacionamento político, como instrumento útil: ingleses dependiam do Brasil para suas exportações de manufaturados e máquinas, para seus investimentos e retornos; brasileiros dependiam dos Estados Unidos para suas exportações agrícolas; norte-americanos olhavam para o mercado brasileiro e se dispunham a enfrentar o domínio britânico e a concorrência.

Apaziguara-se também o conflito amazônico, não se repetindo, após a abertura da navegação em 1866, as manifestações da cobiça internacional, de forma a colocar em risco a preservação do território.

A retirada brasileira do Prata deixou seqüelas de tensão apenas do lado argentino. As dívidas uruguaias não eram resgatadas – e o fato não provocaria ações conseqüentes, o que demonstra a debilidade do "imperialismo brasileiro". Embora o tenha usado para os fins de sua política na região, o governo não foi em socorro de Mauá, nos momentos de dificuldade, e tal atitude, juntamente com o interesse britânico, favoreceu sua falência internacional. Os ingleses voltariam com suas aplicações e regras de cobrança na boa forma vigente.



As dívidas de guerra do Paraguai, conforme os convênios firmados em 1872, eram de duas naturezas: a dívida pública, de governo a governo, e as dívidas privadas, do Paraguai para com brasileiros prejudicados em seus bens com as invasões de Mato Grosso e Rio Grande do Sul. O *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* de 1880 refere a cômica circunstância em que se encontrava o Estado paraguaio: não dispunha ele de recursos sequer para contratar funcionários que convertessem em apólices os 14.929:987$439 de indenizações particulares julgadas até o ano anterior. Liderado pelo senador riograndense Henrique Francisco d'Ávila, um radical de linha dura, apologista da guerra necessária, pequeno grupo parlamentar reivindicava do governo medidas enérgicas de cobrança, a exemplo dos procedimentos ingleses do Egito. A esse grupo respondeu em 1886 o ministro de Estrangeiros, barão de Cotegipe, que interpretava a maioria nas duas Casas do Parlamento: "Deus me livre de que eu me vá embarcar naquele Egito". Não convinha, segundo o governo brasileiro, insistir na cobrança das dívidas paraguaias, ante a

absoluta falta de recursos, ante a necessidade de manter boas relações com aquele Estado e ante a disposição de não recorrer a qualquer tipo de ação coercitiva. Era mais uma vez a distensão e, com ela, a falência do imperialismo brasileiro, em favor da paz externa, contrariamente ao que ocorria então pelo mundo.

No que tange aos limites, após a negociação e a ratificação dos tratados com o Uruguai e o Peru (1851), a Venezuela (1859), a Bolívia (1867) e o Paraguai (1872), o empenho do governo brasileiro esmoreceu, relativamente às determinações anteriores, para chegar a termo nos casos pendentes, que seriam todos postergados para o período republicano. A rejeição pelo Senado colombiano do tratado negociado por Miguel Maria Lisboa em 1853 e o malogro dos ingentes e árduos esforços que em sua missão a Bogotá desenvolveu Nascentes de Azambuja, entre 1867 e 1870, representaram um duplo fracasso diplomático, ao qual veio se somar a rejeição pelo Império, em 1882, do arbitramento proposto pela Colômbia. Algo similar ocorreu quanto aos limites com as Guianas Inglesa e Francesa, protelados para tempos mais propícios, desde os meados do século, faltando disposição para lidar com possíveis atritos.

Somente os limites com a Argentina mereciam da diplomacia brasileira, após os acordos de Buenos Aires de 1876, o cuidado e a firmeza de outrora. Mesmo assim, modificava-se a doutrina brasileira de limites, ao ritmo da distensão da política externa. Caracterizara-se desde os meados do século pelos seguintes princípios: a) rejeitar a expansão territorial; b) guiar-se pelo *uti possidetis* e pelos tratados já firmados; c) não ceder território; d) engajar a ação diplomática para alcançar o entendimento bilateral. Ao final do Império, delineava-se entre os estadistas brasileiros uma tendência no sentido de desradicalizar os princípios anteriores, atenuando-os com a "generosidade", as "vistas largas", a disposição de "ceder", "transar" e até mesmo a aceitação do arbitramento, tradicionalmente rejeitado em nome da soberania das decisões externas.

As relações com a Argentina nas duas últimas décadas do Império atravessaram um ciclo de alternâncias, em que tensão e distensão se sucediam. Para tanto, contribuía decididamente o debate parlamentar no Brasil. Quando no governo, os liberais tendiam para a política de firmeza dos conservadores, a qual criticavam quando na oposição. Grupos autônomos, sobretudo de parlamentares gaúchos, exacerbavam o debate com suas posições radicais. Manifestava-se no Parlamento freqüentemente a posição oficial do governo, por meio dos discursos de seu ministro de Estrangeiros, que tanto intervinha para esfriar os ânimos quanto para cobrar apoio. De qualquer forma a unanimidade nunca se fazia, e tal comportamento das elites políticas contribuía para a distensão bilateral. Por outro lado, a alternância dos partidos no poder, se modificava a linguagem de alguns, que passavam do apoio à crítica, não modificava a política externa, porque continuava vigorando a norma fundamental do século XIX: em política externa, não há distinção de partidos.

A aliança de 1º de maio de 1865 foi conduzida pelas três partes com a lealdade esperada e convencionada. Paralelamente, entretanto, a diplomacia ocupava-se com a paz, e nesse terreno se situou longo contencioso entre o Brasil e a Argentina, desde o tratado que compôs a aliança até o protocolo de Montevidéu, de 30 de julho de 1877. Por esse ato, que recompôs e concluiu a tarefa dos aliados, Brasil, Argentina e Uruguai concertaram-se para garantir por cinco anos a independência, a soberania e a integridade do Paraguai. Na prestação de contas diante do Parlamento, o governo brasileiro interpretou o protocolo como o coroamento e a conclusão de sua política platina, em conformidade com os tratados anteriores e o empenho invariável de sua vontade.

Encerrado o caso paraguaio, as relações bilaterais com a Argentina evoluíram por impulso de pressões contraditórias. Os reais interesses de ambos os povos eram representados no Brasil pelas concepções políticas de Paranhos e na Argentina pelas concepções de Alberdi. Ambos indicavam o caminho para superação das rivalidades históricas por meio do desenvolvimento interno da "civilização" e da cooperação econômica bilateral. Paranhos entendia que a cooperação, pela via do comércio regular e útil, contribuía para o desenvolvimento nacional e era a base sólida de relações pacíficas na esfera política.

Não se aventava, evidentemente, em virtude do liberalismo reinante, um projeto de integração regional para proteger os interesses nacionais ante a penetração do capitalismo externo. Mas a importância da cooperação nos cálculos políticos explica as intervenções dos

estadistas diante do Parlamento – Caravelas em 1874, Cotegipe em 1887, por exemplo – para conjurar os perigos de guerra. O mesmo sucedia com estadistas argentinos diante de seu Congresso.

As rivalidades tradicionais, com efeito, mantinham as condições de conflito em estado permanente. Nos anos finais do Império, depois de concluída a questão paraguaia pelo protocolo de 1877, as pendências ou atritos com a Argentina decorriam dos seguintes fatos: em primeiro lugar, o litígio fronteiriço, na zona de Palmas; além desse contencioso, comprometiam as boas relações bilaterais a questão do armamentismo, a concorrência para receber imigrantes europeus, a guerra de imagem, as retaliações comerciais, a inflamação da opinião pública e as antigas concepções geopolíticas.

O contencioso lindeiro era a causa principal de prevenções e desconfianças mútuas, porque se arrastava perigosamente sem solução. A diplomacia brasileira, há de se reconhecer, atuou com paciência e boa vontade no caso, desde 1857, quando a questão foi negociada, até 1895, quando finalmente foi arbitrada, conforme a doutrina brasileira do *uti possidetis*.

Desde o início do conflito com o Paraguai, apagado momentaneamente o tradicional trunfo estratégico que representava aquele país nos cálculos do Império, a diplomacia brasileira buscou atrair a Bolívia e o Chile em sua esfera de influência, em mais um esforço para fazer pender a seu favor a balança do poder. Concluiu com a Bolívia o tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição em 1867, prometendo-lhe uma saída para a Bacia Amazônica, e franqueou-lhe conseqüentemente, em 1882, por outro lado, o uso da estrada Madeira–Mamoré, a ser construída. A aproximação com o Chile fez-se pela via diplomática, trocando ambos os governos representantes de altíssimo nível, escolhidos cuidadosamente entre intelectuais, poetas e historiadores, como os chilenos José Vitorino Lastarria, seu filho Demetrio Lastarria, Blest Gana, Diogo Barros Aranã e os brasileiros Francisco Adolfo Varnhagen, Francisco Xavier de Aguiar de Andrada, Luís Guimarães. Secundava essa ação a diplomacia militar, com a troca de visitas honrosas de navios de guerra. Dessa forma, durante a guerra do Pacífico, que opôs o Chile ao Peru e à Bolívia, entre 1879 e 1883, a diplomacia imperial teve condições para manter e fazer respeitar sua neutralidade, bem vista pelos contendores, cola-

borou para o não-envolvimento argentino, aliou-se ao governo desse país no oferecimento de bons ofícios e acabou tomando parte nas comissões arbitrais do pós-guerra, numa demonstração evidente de seu prestígio internacional.

No ocaso do Império, estavam firmadas as bases de uma nova relação política e estratégica entre o Chile e o Brasil, em substituição ao eixo Rio de Janeiro–Assunção, desqualificado pelos resultados da guerra.

A versatilidade da política externa e seu êxito no fortalecimento de novos contatos contribuíram para administrar a rivalidade com a Argentina, no contexto de distensão programada. Atingia-se o fim da política que era evitar o confronto direto, sem desgaste da dignidade nacional, e trazer a Argentina à vontade brasileira pela negociação. Para tanto, isolou-se-a pela construção de novos eixos, desarmou-se a hostilidade platina pelo sacrifício das dívidas, pelo abandono dos métodos de intervenção imperialista, pela defesa do território paraguaio e abriu-se o Prata para nova investida das potências capitalistas, desviando os países da região para intensificação de novos contatos.[1]

Dom Pedro II e sua diplomacia de prestígio

Nas duas últimas décadas do Império, quando as relações internacionais se ampliavam sob efeito da expansão colonial européia e dos primórdios do novo imperialismo, dom Pedro II investiu seu prestígio pessoal, muito elevado tanto na Europa quanto na América, com a finalidade de resguardar o interesse brasileiro no exterior. Usou, para tanto, de seus intensos e permanentes contatos com instituições científicas, cientistas, escritores e membros das famílias reais européias.

Empreendeu três importantes viagens pelo Ocidente (1871, 1875 e 1887), durante as quais estabeleceu contatos de alto nível com governos e instituições dos Estados Unidos, de quase todos os países

[1] Coleções de documentos: *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, Atas do Conselho de Estado* e *Anais* do Parlamento; Besouchet (1977); Teixeira Soares (1957, 1971 1972); Pomer (1981); Quesada (1919); Nabuco (1975); Valladão (1959); Rostillo (1983); Cervo (1981).

europeus, incluindo a Rússia dos czares, o Império Otomano, a Grécia, a Terra Santa e o Egito. O chefe do Estado brasileiro tornava assim o país mais conhecido e respeitado no exterior. Por duas vezes dom Pedro II foi convidado pelas partes para nomear o terceiro juiz em comissões internacionais de arbitramento: seus representantes integraram dessa forma as comissões mistas tripartites constituídas para julgar as reclamações entre a França e os Estados Unidos, decorrentes da guerra de secessão, e entre Itália, Grã-Bretanha, Alemanha, Bélgica, França e Chile, decorrentes da guerra do Pacífico.

O governo brasileiro, paralelamente, era solicitado a fazer-se representar em eventos internacionais de toda sorte. O Ministério dos Negócios Estrangeiros ostentava em 1882, por exemplo, convites para participar de sete congressos, duas conferências e duas exposições internacionais; para três congressos, uma conferência e oito exposições em 1884. No seio dessa ampliação do horizonte externo, veio enfim a decisão de participar dos congressos pan-americanos, quando se ponderou não mais convir ao Brasil o isolamento tradicional.

Dentre as iniciativas que marcam a expansão da política externa brasileira, nesse período de distensão, merece particular destaque o estabelecimento de relações diplomáticas regulares com a China, pelo tratado de 3 de outubro de 1881. A missão à China, decidida em 1879 e conduzida por Eduardo Callado e Arthur Silveira da Mota, tinha por objetivo inicial promover uma corrente de imigração chinesa para atender às necessidades da lavoura, ressentida pela escassez crescente de braços escravos e insuficiência de imigração européia.

Três grandes obstáculos iriam entretanto comprometer a realização daquele objetivo: a) no Parlamento brasileiro, insurgiu-se a opinião contra a iniciativa do governo, combatida ferozmente por Joaquim Nabuco e Alfredo d'Escragnolle Taunay, entre outros, que se opunham à vinda de chineses com argumentos sociais e raciais, porque supunham que iria desenvolver-se no Brasil uma nova escravidão e efetuar-se uma nova contaminação biológica. A eles associaram-se posteriormente os positivistas liderados por Miguel Lemos; b) internacionalmente, era quase idêntica a avaliação feita pelos governos e pela opinião pública acerca das experiências migratórias chinesas para Califórnia, Peru, Cuba e Austrália; c) insurgira-se o próprio governo chinês diante da situação humilhante em que se encontra-

vam pelo mundo seus emigrados, chamados de *coolies*, e decidira bloquear a saída.

Dessa forma, após intensas negociações, o governo brasileiro não obteve pelo tratado a autorização explícita desejada, mas apenas um dispositivo facultando aos súditos de ambos os impérios a liberdade de comerciar e transitar pelo outro país.

É relevante, porém, o fato de o governo brasileiro buscar a China com as predisposições de obter um tratado desigual, nos moldes daqueles arrancados com métodos imperialistas pelas potências ocidentais. Já em seus preparativos, a missão se concertara na Europa com os governos ocidentais em busca de apoio e levava instruções específicas para não discordar nas cláusulas a convencionar de nenhum direito já outorgado anteriormente pela China, tendo em vista manter a simpatia e o consenso das nações "amigas". Dom Pedro II negou-se a ratificar uma primeira versão do tratado, precisamente porque não se conformava com a série de tratados desiguais em algumas cláusulas. A diplomacia brasileira movia-se, pois, tanto por interesses nacionais concretos quanto pelos das potências dominantes, cuja ação era ordinariamente secundada pelo concerto diplomático. Desperdiçava, assim, em nome do prestígio político e de uma solidariedade utópica, a ocasião de sacudir a diplomacia mundial, aliando-se política e juridicamente a uma grande nação dependente, com a qual podia-se identificar.[2]

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos e o pan-americanismo

A sustentação do processo modernizador interno, nas décadas finais do Império, dependia do comércio com os Estados Unidos. Isto porque os superávits da balança comercial permitiam acumular excedentes em conta corrente, utilizados tanto para amortizações e serviços dos empréstimos obtidos em Londres, quanto para custear o complexo exportação–importação–transporte–seguro, em mãos dos

[2] Ver as coleções citadas na nota anterior. Calmon (1975); Valladão (1959); Bandeira (1973); Mendonça (1942); Cervo (1981); Fábio Lafaiete Dantas (1986); Braga

ingleses. Entre 1861 e 1865, o saldo brasileiro nas trocas com os Estados Unidos atingiu 1.246 mil libras; entre 1886 e 1890, 3.039 mil. O desequilíbrio desse comércio acentuou-se regularmente até o advento da República. O saldo comercial brasileiro na década de 1841-1850 foi de 41,6 milhões de dólares; na década de 1851-1860, de 124,3 milhões. Em 1870, os Estados Unidos absorviam 75% das exportações do café e o comércio bilateral era ligeiramente superior ao comércio entre os Estados Unidos e o resto da América Latina. Em 1889, os Estados Unidos absorviam 61% das exportações totais, enquanto colocavam no mercado brasileiro apenas 5% das importações totais.

Os grandes excedentes obtidos nessas trocas desiguais explicam a conjuntura: a) os empréstimos brasileiros em Londres podem ser reduzidos, ficando até em nível inferior aos de outros países latino-americanos, como o Peru e a Argentina, que não produziam idênticos excedentes e contraíam dívidas relativamente superiores; b) apesar do relativo desenvolvimento industrial brasileiro, a partir de 1880, a economia tende a manter-se primária, em razão das condições externas favoráveis: assim, os excedentes auxiliam e ao mesmo tempo criam obstáculos à diversificação pela indústria; c) os ingleses avaliam positivamente os fatos e mantêm investimentos diretos e empréstimos públicos, alienando-se novos setores da atividade, como estradas de ferro, indústrias alimentícias (moinhos, engenhos de açúcar), têxtil e siderurgia; d) o conflito comercial entre norte-americanos e ingleses não vai se estabelecer ainda no mercado brasileiro, senão em pequena escala real, mas no próprio mercado norte-americano, cujas tarifas protetoras em favor da indústria elevam-se de forma crescente e vigorosa em 1861, 1874, 1883, 1890 e 1898; e) os Estados Unidos buscam com redobrado interesse a América Latina, particularmente o Brasil, com o intuito de abrir mercados e equilibrar suas contas.

As pressões externas sobre o mercado brasileiro de produtos da revolução industrial chocavam-se com as posições nacionalistas em favor das manufaturas, e nesse embalo as tarifas alfandegárias oscilavam entre o liberalismo (tarifas de 1860, 1867, 1869, 1870, 1874, 1882, 1888) e o protecionismo (1844, 1879 e 1887). Foram, portanto, apenas três as tarifas protecionistas, sendo as duas últimas de

curtíssima duração. Prevaleciam as tarifas liberais, favoráveis aos interesses econômicos externos tanto quanto à economia agrícola nacional, mas a liberdade política em fixar soberanamente a tarifa incomodava norte-americanos e ingleses, desejosos de ver restabelecidas as regras contratuais do início do século. Ao final do Império, como nunca cedera o governo brasileiro às reivindicações dessa natureza desde o fim dos tratados da época da Independência, deslocou o governo norte-americano a questão para o âmbito do pan-americanismo. Mesmo assim, não teria cedido a monarquia – e foi necessário derrubá-la para franquear a economia e a política brasileiras aos interesses norte-americanos.



As relações entre os Estados Unidos e a América Latina passaram no século XIX por três fases: 1) da época da independência, em que a presença norte-americana foi relativamente intensa no sentido de fortalecer vínculos políticos e comerciais, em flagrante desafio à preponderância européia; 2) a desilusão, de ambos os lados, foi tal que, desde 1826 até o final da guerra de secessão, prevaleceria um distanciamento, como que desejado por todos; 3) com a vitória do Norte sobre o Sul, o fim da escravidão e o extraordinário progresso interno, a imagem dos Estados Unidos foi recriada entre intelectuais e políticos latino-americanos (Alberdi, Lastarria, Sarmiento, D. Pedro II, Tavares Bastos), ressurgindo o ideal pan-americano, que os Estados Unidos logo tentarão usar para fim real, que era seu comércio de exportação.

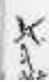


Essa periodização deve ser qualificada, no caso brasileiro. As relações entre Estados Unidos e Brasil eram conduzidas em meio a contradições ocasionais: a) a forma de governo monárquico não era apreciada, mas a singularidade de ambos ante o bloco hispânico (desconfiança e indiferença pelo pan-americanismo) e a resistência à preeminência inglesa aproximavam-nos; b) por um determinado período, nos meados do século, praticavam ambos uma política expansionista regional; c) os atritos na área diplomática eram facilmente superados na cúpula dos governos, em nome das conveniências políticas e econômicas; d) passou o governo brasileiro, desde os anos 1840, a considerar de grande utilidade as boas relações bilaterais, para manter as vantagens do comércio, sem riscos de retaliação ou pressões descabidas; e) alinhavam-se, pois, as relações para um tipo de especial

cordialidade, mais pragmático e útil do lado brasileiro, que zelava pela dignidade e autonomia da diplomacia imperial.

OGabinete brasileiro referia amiúde ao Parlamento, nas prestações de conta anuais, seu entendimento sobre a natureza dessas relações: as relações com os Estados Unidos são dia a dia mais significativas, sobretudo em virtude do comércio (1846); o Brasil tem consciência de seus direitos e comunica ao governo dos Estados Unidos que não vai ceder ante a prepotência de diplomatas e oficiais norte-americanos (1847); não concorda em considerar perpétuos os dispositivos do tratado de 1828 relativos à "paz e amizade", conforme solicitação do ministro norte-americano (1847); o café entra no mercado norte-americano sem direitos, o que se deve considerar muito benéfico para o Brasil (1847); os dois governos querem esquecer os incidentes diplomáticos, porque a harmonia das relações lhes convém (1848); o governo norte-americano quer novo tratado de comércio, mas o governo brasileiro se nega a tal desígnio e apenas concorda em reconsiderar a validade perpétua para os artigos do extinto tratado de 1828, relativos à "paz e amizade" (1851); os norte-americanos pretenderam violentar nossos direitos no Amazonas (1854); as relações com os Estados Unidos são o comércio (1858); o governo brasileiro manifesta "subido apreço" pela primeira potência americana, sendo recíprocos os benévolos sentimentos (1859); as relações com os Estados Unidos continuam da forma mais satisfatória (1860); admitiu-se, enfim, a validade perpétua e permanente dos artigos relativos à "paz e amizade", conforme solicitações insistentes dos Estados Unidos (1874); o governo brasileiro aceitou o convite do governo norte-americano para participar de um congresso pan-americano, que tratará dos meios de evitar a guerra, embora não tenha fé em seu êxito (1882); aceitou o convite dos Estados Unidos para a conferência pan-americana de Washington (1889).

As relações eram, pois, administradas pelo governo brasileiro de forma cautelosa e pragmática. Ante os objetivos concretos da época, pode-se considerar bem-sucedida a política brasileira, na medida em que permitiu: a) manter e ampliar a exportação de café; b) situar o governo norte-americano em condições de não-ingerência direta nas ações brasileiras sobre o Prata; c) dissuadi-lo de apoiar diretamente a ocupação da Amazônia; d) abrir-lhe a economia brasileira para



seus inventos e investimentos, após a viagem de D. Pedro II à exposição de Filadélfia de 1876; e) não ceder privilégios por um novo tratado que viesse restringir a soberania das decisões externas.

O coroamento dessas boas relações, que preservavam a autonomia e a dignidade das decisões de Estado, foi sem dúvida o convite encaminhado ao presidente dos Estados Unidos pelos governos brasileiro e argentino, em 1889, para arbitrar o território litigioso na zona de Palmas. Tanto empenho despendera a diplomacia brasileira na solução desse caso e tão convicta estava de um direito incontestável, que não o teria levado a arbitramento se não se guiasse por uma confiança ilimitada no juiz. E mais uma vez acertou. Era preciso esperar pela República para adulterar relações de tão elevado senso prático e bom cálculo político.

O movimento pan-americano contou, no século XIX, com duas vertentes originais: a norte-americana, consubstanciada no monroísmo, e a bolivariana, explicitada no Congresso do Panamá. O governo brasileiro avaliou-as positivamente no início do século, mas seu destino seria o enfraquecimento a longo prazo.

O monroísmo deixou de ser interpretado como uma doutrina de interesse continental, porquanto jamais o governo norte-americano decidiu engajar-se externamente em seu nome, e passou a ser considerado como uma doutrina de interesse nacional, destinada a fundamentar o expansionismo ianque. Tal percepção latina fortaleceu-se a partir de 1845, quando o presidente James Polk restringiu sua aplicação ao continente norte-americano, para servir ao expansionismo territorial em curso. Em conseqüência, o pan-americanismo converteu-se momentaneamente em pan-latinismo, movimento cuja finalidade seria a união do continente, excluindo-se os Estados Unidos. Esse desvio revelou-se igualmente sem saída, porquanto nem todas as repúblicas latinas por ele se encaminharam e o Brasil particularmente constituía obstáculo concreto, em razão de sua composição social e forma de governo distintas. Havia, porém, outros fatores que restringiram ainda mais o movimento, desviando-o para o pan-hispanismo, ainda assim limitado.

Tinha sem dúvida o pan-americanismo bolivariano grandiosos ideais a perseguir: implantar soberanias temperadas por interesses comuns supranacionais, regulamentados por acordos de comércio,

por meios de se evitar a guerra, de superar os conflitos de fronteira, de uniformizar o direito público, de conciliar os litígios por arbitramentos obrigatórios, em suma, a criação do direito internacional americano, visando compensar o esfacelamento político regional resultante das independências políticas. A falta de interesse do Brasil em integrar-se ao movimento se explica por razões concretas. Nas conferências "pan-americanas" de Panamá (1826), Lima (1847), Santiago (1856) e Lima (1864), além dos ideais a concretizar, tornara-se sempre evidente a preocupação de segurança dos Estados hispânicos, que se reuniam para enfrentar conjuntamente perigos externos, sobretudo as ameaças da Espanha. O governo brasileiro não tinha interesse em integrar tais ligas de defesa e preferia acertadamente manter sua neutralidade, embora apoiasse politicamente os latino-americanos. Mais sérias, entretanto, eram a divergência ideológica e as concepções do poder.

Os estadistas brasileiros do século XIX, formados na escola do pensamento conservador, eram realistas. A ordem, no seu entender, resultaria do primado da autoridade sobre os ideais. Instituições utópicas, como as que pretendiam construir os hispânicos, não lhes davam garantias. Por isso não acreditavam que as relações interamericanas fluiriam harmoniosamente de estatutos jurídicos convencionados entre os Estados, negavam-se a participar do Congresso de Lima (1878) por essa razão e aceitavam a contragosto o convite norte-americano de 1881 para uma conferência, que não se realizou por causa da guerra do Pacífico. O governo brasileiro contrapunha à diplomacia idealista do pan-americanismo sua própria diplomacia realista, pela qual resolveu ou encaminhou satisfatoriamente todos os problemas de relacionamento (limites, navegação, comércio, segurança), e só então, em 1888 e 1889, tomou, pela primeira vez, assento em congressos americanos.

Diante dos congressos, a Chancelaria brasileira revelava-se hábil e flexível. Nunca obstou categoricamente ao movimento, para evitar que evoluísse no sentido de um foro hispânico e antibrasileiro. As rivalidades inter-hispano-americanas tranqüilizavam-na quanto a isso, mas convinha acompanhar congresso por congresso, referir, a cada vez, a decisão de participar ou não às conveniências políticas e protelar, enfim, a presença. Assim se fez. Aceitou o convite para participar do Congresso do Panamá, mas seu enviado não chegou. Acompanhava desde 1840 o possível "congresso geral de plenipotenciários dos Estados americanos", respondia positivamente ao convite chileno, depois ao mexicano, mas não esteve em Lima, em 1847, em última análise, porque os hispânicos consideravam sua presença dispensável. Aderiu em 1864 ao pensamento de um congresso americano a convite do Peru, mas não compareceu, para evitar o debate sobre a guerra da tríplice aliança. Recusou o convite do Peru para o Congresso de Lima de 1878, alegando não acreditar em seu propósito de uniformizar as legislações de alguns Estados. Após aceitar o convite norte-americano de 1881, manifestou-se contrária ao congresso oficioso de Caracas (1883), por ocasião do centenário de Bolívar, quando se lançou um projeto de "União dos Estados Americanos", sob a forma de uma aliança ampla, cujas conseqüências não se podia medir. Esteve pela primeira vez presente a um congresso americano em 1888, em Montevidéu, para firmar quatro convenções sobre direito internacional privado, que aliás não ratificou. Também aceitou participar no ano seguinte da primeira conferência pan-americana que se iniciou em outubro de 1889 em Washington, a convite do governo dos Estados Unidos, mas a postura da Chancelaria brasileira seria então radicalmente modificada pelo advento da República.

Várias razões determinavam à diplomacia imperial fazer-se representar enfim nos congressos pan-americanos. Passava ela por uma fase de distensão e impulso universalista, não lhe convindo, pela lógica, manter seu isolamento continental, e sim aderir ou pelo menos debater os convênios que vinham sendo firmados por inúmeros Estados. Se lhe aborrecia historicamente a doutrina do arbitramento dos litígios internacionais, era óbvio que se estava engajando nessa prática, tanto como juiz quanto como parte interessada. Uma revisão de expectativas estava pois em curso, quanto à capacidade de acordos internacionais agirem nesse sentido, conforme o ideal pan-americano. A adesão final veio, entretanto, em razão de mudança qualitativa no movimento, provocada pela iniciativa norte-americana.

Enquanto o pan-americanismo restringiu-se aos ideais bolivarianos e aos interesses de segurança dos Estados hispano-americanos, o governo dos Estados Unidos, como ocorria com o brasileiro e também com o argentino, dedicou-lhe uma atenção displicente. Não com-

pareceu a nenhum congresso pan-americano, até reunir o seu próprio, em 1889. O monroísmo não o encontrava e se convertia numa doutrina difusa, de glorificação interna, alimentadora da auto-imagem, base sentimental e ideológica para apoiar o expansionismo civilizador, preconceituoso porém triunfante, ao estilo europeu. Após a guerra de secessão, com a recuperação da imagem dos Estados Unidos na América Latina, as condições para o casamento de ambos os movimentos pareciam propícias. Tanto mais que o governo norte-americano era percebido como defensor do continente e promotor da paz, pelas atitudes assumidas diante da expedição francesa ao México, das guerras do Paraguai e do Pacífico.

Extraindo forças de ambos os lados, a iniciativa norte-americana, a partir de 1880, embora fizesse algumas concessões aos idealistas, iria trazer o pan-americanismo à realidade, ao tentar convertê-lo no instrumento que viabilizasse o programa de dominação capitalista sobre o continente. Essa era a agenda da conferência pan-americana convocada para Washington em 1889: elaborar instrumentos que garantissem a paz continental; criar a união aduaneira (*Zollverein*, mercado comum) do continente; modernizar as comunicações, estender as estradas de ferro, fundar o banco continental, unificar a legislação comercial, adaptar o sistema monetário. As intenções do governo norte-americano visavam estabelecer, pela via do pan-americanismo, uma reserva de domínio continental, a exemplo de como procediam os colonialistas europeus em suas áreas de expansão. Com isso poderia manter o protecionismo diante das outras potências capitalistas e o liberalismo regional, em hábil manobra nacionalista. O congresso não era convocado por algum pretexto ocasional, como ocorrera anteriormente, mas em função de metas estruturais do desenvolvimento capitalista, de que se apropriavam os Estados Unidos para enquadrar em proveito próprio o continente como um todo.

Essas perspectivas eram por si suficientes para motivar a participação brasileira no pan-americanismo, onde se colocaria em jogo o interesse nacional em todos os seus aspectos: a autonomia das decisões, a exportação agrícola, o fluxo de capitais, a possibilidade de desenvolvimento industrial, os vínculos com a Europa. Ao assumir a missão, credenciado pelo governo republicano, após o Quinze de Novembro, Salvador de Mendonça rompeu com a tradição de uma

diplomacia cordial, porém autônoma, tornando-a positivamente caudatária dos interesses econômicos e políticos da grande potência do Norte.[3]

Conclusão: a política exterior do Império

Constituiu a política exterior do Império instrumento que viabilizasse externamente as metas do interesse nacional? A resposta envolve dois condicionamentos: a percepção do interesse nacional e as condições objetivas do processo decisório.

Ambas as variáveis evoluíram paralelamente. Até 1831, o processo decisório era fechado e a leitura do interesse nacional feita sob a ótica da herança social, econômica, psicológica e política portuguesa, herança essa ainda vinculada à aliança inglesa. A época da regência correspondeu ao período de gestação da política externa brasileira, que acompanhava o ritmo de nacionalização do Estado. Esse processo se consolidou desde o início do Segundo Reinado. A partir de então, a política externa tendeu à racionalidade e à continuidade, adquiriu o caráter autônomo e era referida sem obstáculos à nova leitura do interesse nacional. Para tanto contribuíam as condições objetivas internas e externas. As instituições, depois de consolidadas, funcionavam regularmente, permitindo a continuidade dos órgãos e dos homens que ocupavam os postos-chave de comando. A racionalidade era produzida pela avaliação e crítica constantes da política externa, feitas conjuntamente no Parlamento, Conselho de Estado, Gabinete e chefia da nação, órgãos que a referiam às metas concretas. Estas poderiam ser determinadas no quadro do sistema internacional pela Revolução Industrial, para atender a interesses macroeconômicos e políticos, como também se lhe opor. A autonomia do processo decisório significava a possibilidade de rupturas e confronto ante a ordem, não

[3] Além das coleções já referidas, consultar Bandeira (1973); Luz (1968); Calógeras (1960); Cármen L. P. de Almeida (1986); Affonso de Toledo Bandeira de Mello (1933); Stuart (1966); Connell-Smith (1977); Mecham (1965); Bemis (1943); Perkins (1963 e 1964b); Graham (1973); José A. Pimenta Bueno (1978); Lobo (1939); Pereyra (1959); Cancino (1955); Salcedo-Bastardo (1976); Oliveira Lima (1980);

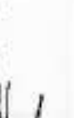
sua necessidade. A formulação da política externa fazia-se por meio de um sistema de equilíbrio de influências, em que os órgãos do Executivo e o Conselho de Estado, mais propícios a se guiar pelas razões de Estado, tinham de levar em conta a ingerência parlamentar, que se ligava teoricamente à nação.

O enquadramento no sistema internacional do capitalismo industrial não se fez por imposição da demanda externa, porque a Europa não consumia, a essa altura, os produtos agrícolas brasileiros de exportação. Esse foi um trunfo estrutural malbaratado no cálculo político, porquanto não tinha o Brasil compromisso de compensação comercial, podendo fechar-se aos manufaturados dos europeus e desenvolver sua produção interna. Tanto é verdade, que o projeto industrialista dos anos 1840 não sofreu as retaliações que previam alguns e o protecionismo, embora instável, pôde se manter até o final do Império, período de triunfo mundial generalizado do liberalismo. Em vez de apoiar a economia agrícola, numa corrida desesperada atrás de mercados, a racionalidade indicava para mudanças estruturais internas, pela diversificação da atividade econômica, conforme a proposta de 1844. Nesse ponto, o Estado cedeu às pressões imediatas, muito mais do complexo externo do que da economia interna, e sacrificou o interesse nacional sem necessidade. A modernização e a lenta industrialização serão encaminhadas pelo jogo das forças econômicas e apoiadas sem entusiasmo pelo Estado, que perdeu fôlego em sua vontade de construir a potência econômica. O último fato corresponde à falha fundamental da política externa do Império, a se considerarem as evidências históricas segundo as quais o desenvolvimento econômico de um país atrasado no sistema capitalista passa necessariamente pelas decisões de Estado.



Esmoreceu, pois, a vontade de potência quanto à economia e às relações exteriores. Suas manifestações restringiram-se à resistência contínua e às respostas altivas às provocações das grandes potências, feitas sobretudo por intermédio de seus diplomatas, a não ceder novamente a soberania para fixar a política comercial ou para ferir a autonomia das decisões de Estado, como se fizera à época da Independência, e a manter no exterior uma rede de agentes altamente preparados e confiáveis. A vontade de potência desviou-se, em compensação, para o exercício da hegemonia regional no Prata.

Foi outro erro. A aventura platina obedecia sem dúvida a interesses concretos, econômicos e de segurança, mas consumiu energias e recursos que teriam sido mais bem aplicados no esforço de superação da dependência estrutural. Foi conduzida nos moldes do imperialismo, quando a nação não correspondia materialmente à situação de potência pelos recursos disponíveis ou necessidades básicas e apresentava-se institucionalmente como tal. Essa contradição explica, por um lado, o sucesso político da política platina e, por outro, o malogro econômico na retirada. Uma estratégia de potência conduzida com pleno êxito, sem o amparo dos meios psicológicos e materiais e a garantia de ganhos do expansionismo, como se verificava então nos casos europeus, japonês e norte-americano. Era antes o Brasil uma Rússia tropical.



Em suma, a política exterior do Império esteve acima das forças da nação, teve condições de arrastá-la para a criação da verdadeira potência pelo desenvolvimento material, mas preferiu acomodar-se a uma relativa mediocridade, imposta em parte pelo modo escravista de produção. Obteve sucesso parcial com a presença no Prata – um desvio de perspectiva –, a defesa do território nacional, a autonomia nas decisões de Estado, a dignidade da diplomacia, a manutenção do crédito externo e a abertura de mercados. A política exterior do Império produziu reservas de energia, que no futuro tanto poderiam ser aplicadas quanto liquidadas, dependendo dos homens que encampariam o Estado, de suas percepções do interesse nacional e de sua vontade.

É possível, enfim, questionar alguns mitos que influenciam as interpretações disponíveis, como, por exemplo:

1. O fatalismo da dependência e do atraso em função de leis mecânicas do desenvolvimento capitalista. Esse postulado, implícito nas teorias da dependência, elimina inúmeros fatos comprovados historicamente e que o desmentem, tais como o papel das políticas públicas, os vínculos entre demandas ocasionais, as condições objetivas conjunturais e o processo decisório, a capacidade do Estado em subverter determinações estruturais de longo prazo. O governo brasileiro cedeu aos interesses britânicos à época da Independência e sacrificou os interesses da economia fundiária e escravista brasileira.

Depois, por um momento se voltou contra ambos, numa demonstração de independência possível e acabou se conformando a ambos, parcialmente, porque lhe faltou o suporte ideológico e social para levar adiante uma política prospectiva. Viabilizou-se, no Brasil do século XIX, uma dependência conveniente, não necessária nem inevitável.

2. A destruição, pelo Brasil, da organização socioeconômica paraguaia, para atender aos interesses britânicos. Essa meta nunca esteve nas intenções dos que decidiam e não correspondia a nenhum aspecto do interesse nacional, ao tempo em que o Paraguai era o tradicional aliado estratégico do Brasil.

3. O intervencionismo brasileiro, benévolo e civilizador, no Prata. Os Estados não se movem por tais objetivos, embora possam figurar como elemento psicológico da ação externa.

4. O expansionismo das fronteiras. Não era um desígnio político nem necessidade econômica, social ou cultural no Brasil no século XIX. Não se empreenderam ações no sentido da expansão territorial e procurou-se apenas preservar a herança histórica do espaço geográfico.

5. A insuperável rivalidade Brasil-Argentina. As duas nações tinham economia complementar e rivalizavam apenas em suas percepções geopolíticas regionais. Quando se consolidou a independência dos Estados vizinhos, os elementos apontavam racionalmente para o entendimento e a cooperação entre os dois, conforme postulava o interesse recíproco e conforme pensavam intelectuais e políticos de ambos os lados.

Parte II

Da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964)

Clodoaldo Bueno

A política exterior da República (1889-1902)

Reações no exterior ao novo regime

No plano estritamente diplomático, não houve solução de continuidade nas relações do Brasil com os demais países que nele mantinham representação diplomática por ocasião do advento da República, segundo informa o *Relatório* apresentado pelo primeiro-ministro das Relações Exteriores republicano, Quintino Bocaiúva, ao Governo Provisório.[1]

As nações americanas acolheram com aplauso e solidariedade o novo regime. Uruguai e Argentina foram os primeiros países a reconhecê-lo; o primeiro em 20 e o segundo em 29 de novembro de 1889. O reconhecimento do Chile ocorreu logo depois, em 13 de dezembro do mesmo ano.

A legação do Brasil em Washington, em ofício de 20 de novembro de 1889, deu conta a Quintino Bocaiúva que o secretário de Estado norte-americano, Blaine, considerava a República fato consumado e manifestava a intenção de reconhecer imediatamente o novo regime. Com efeito, Blaine autorizou o representante norte-americano no Brasil, Robert Adams, a manter relações diplomáticas com o Governo Provisório recém-instalado. Havia boa vontade por parte do governo norte-americano, desejoso de não baixar o nível em que então se encontravam as cordiais relações de amizade entre os dois países.

Dois dias após, a legação completava a informação, observando que o advento da República fora bem acolhido na imprensa norte-

[1] Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório*, 1891, p. 6.

americana, que enfatizou o fato de a transição ter sido feita sem derramamento de sangue. Pouco depois, voltava-se ao assunto para informar que o governo norte-americano faria o reconhecimento tão logo o novo regime obtivesse adesão da maioria nacional. A administração norte-americana passava a adotar uma atitude cautelosa e legalista, embora as relações de amizade não fossem afetadas. A verdade é que diminuíra o entusiasmo, e o presidente Harrison não acompanhava o secretário de Estado, Blaine, no desejo de reconhecer formalmente o Governo Provisório. A hesitação decorria da boa impressão que dom Pedro II deixara no povo norte-americano por ocasião de sua viagem aos Estados Unidos em 1876, e dos indícios de que o novo regime poderia evoluir para uma ditadura militar. A atitude de reserva norte-americana – embora por pouco tempo – causou estranheza e ia contra as expectativas de Quintino Bocaiúva.

O ministro plenipotenciário do Brasil em Washington, Salvador de Mendonça, ao ser informado de que as potências européias não precederiam aos Estados Unidos no reconhecimento, empenhou-se no sentido de consegui-lo, fazendo chegar ao Departamento de Estado, de modo indireto, sua posição sobre a "conveniência de serem os Estados Unidos os padrinhos do (...) batismo político" do novo regime, antecipando-se a qualquer potência européia.

Em dezembro de 1889, foi posta em votação no Senado norte-americano moção de um de seus integrantes, Morgan, recomendando o imediato reconhecimento formal da República. As opiniões no Congresso estavam divididas a respeito. Havia o receio de que a mudança de regime fosse decorrência de simples quartelada, sem apoio da vontade nacional. Os que argumentavam a favor levavam em conta razões de outra natureza: o reconhecimento serviria para "obstar as maquinações européias, que poriam em perigo o novo regime", segundo narração do representante brasileiro. Além disso, a demora no reconhecimento alimentaria esperanças de restauração. A moção seria para dar força ao Poder Executivo e mostrar ao mundo que a República da América do Norte "não hesitaria em tomar uma atitude favorável às repúblicas deste hemisfério contra as monarquias". Parte da opinião vislumbrava, pragmaticamente, a oportunidade de os Estados Unidos terem o Brasil sob sua órbita de influência.

Apesar de, a certa altura, ter havido discrepância entre Legislativo e Executivo norte-americanos, em 29 de janeiro de 1890 o governo dos Estados Unidos reconheceu a República e em 20 de fevereiro foi aprovada unanimemente pelo Congresso daquele país moção de congratulação ao povo brasileiro pela adoção da nova forma de governo.

O Congresso Constituinte brasileiro, cuja primeira sessão deu-se em 15 de novembro de 1890, em retribuição, votou mensagem na forma de resolução conjunta para expressar

> em nome do povo brasileiro ao povo dos Estados Unidos da América o reconhecimento que se acha possuído pelos termos honrosos e amigáveis da Mensagem Congratulatória votada e adotada pelo Congresso dos mesmos Estados; afirmar ainda uma vez e por esta forma o sentimento da solidariedade que o liga ao povo americano no empenho de manter e de honrar a instituição do governo republicano procurando, com o bem-estar da comunhão nacional, a felicidade e a paz para todos os povos.[2]

Apesar da vacilação, o reconhecimento formal da República pelos Estados Unidos foi relativamente rápido e antecipado ao das potências européias. Este fato e a moção congratulatória demonstram o interesse da potência do Norte em, no embalo da mudança de instituições, estreitar as relações com o Brasil. Isto vinha ao encontro do desejo dos novos donos do poder no Brasil. Com efeito, uma das mudanças mais significativas imposta pelo novo regime às relações internacionais do país foi o direcionamento destas para os Estados Unidos. Para esta aproximação à potência hegemônica do hemisfério concorreram Quintino Bocaiúva e, de modo especial, Salvador de Mendonça.[3]

A Grã-Bretanha, logo após o Quinze de Novembro, continuou mantendo relações oficiosas. O *Foreign Office* aceitou a República como fato consumado, mas protelou o reconhecimento formal a fim

[2] Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), Washington, Despachos.

[3] AHI, Ofícios de Washington, 20, 22, 30 nov., 11, 28 dez. 1889, 24 fev. 1890, despacho reservado para Washington, 20 dez. 1890; Smith (1991, p. 5-6, 9-10); Azevedo (1971, p. 179-181); Hill (1970, p. 264-266); *The South American Journal*, Londres, 1º mar. 1890; Salvador Mendonça (1913, p. 117-128); Mecham (1965, p. 439).

de evitar cometer ato precipitado. Por isso preferiu aguardar a estabilização do quadro político interno, adotando uma atitude legalista e, ao mesmo tempo, cautelosa que recomendava observar a reunião do Congresso Constituinte, bem como o desenvolvimento de seus trabalhos. A maneira pacífica com que se deu a queda da monarquia – que por isso colheu manifestações de simpatia no exterior – impressionou favoravelmente o ministro de Sua Majestade no Rio de Janeiro, Wyndham. Com efeito, logo após os acontecimentos de 15 de novembro, informou ao *Foreign Office* sobre a desnecessidade de o Almirantado enviar navio de guerra para a capital da nova República para eventual proteção dos interesses ingleses, uma vez que considerou a situação deveras calma. Isto todavia não significava, na ótica do diplomata britânico, manter-se desatento quanto à salvaguarda de tais interesses. A intenção era evitar que entre os brasileiros se levantasse a suspeita de que a Grã-Bretanha quisesse interferir nos seus negócios internos. Entretanto, Wyndham afirmou que, na hipótese de os cidadãos e propriedades britânicos correrem qualquer risco, recorrer-se-ia ao auxílio naval. Mas isto não se lhe afigurava provável.[4]

No primeiro aniversário do novo regime (15 de novembro de 1890), que coincide com a primeira sessão do Congresso Constituinte, o ministro britânico Salisbury determinou que os navios de guerra saudassem a bandeira do Brasil, atitude que, na prática, significava seu reconhecimento, embora, formalmente, ele só tenha ocorrido em maio de 1891. A França retardou seu reconhecimento em razão de escrúpulos políticos (não desagradar as monarquias européias e não dar aos partidos republicanos de Portugal e Espanha ensejo para explorações), em razão do decreto brasileiro de naturalização ainda não suficientemente esclarecido e porque tentou resolver de maneira rápida a questão de limites da Guiana com o Brasil. Em junho de 1890, a França reconheceu o Governo Provisório, após este ter-lhe assegurado que retomaria as negociações sobre a referida questão de limites. Embora a maior parte dos países da Europa (Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Itália, Espanha e Portugal) tenham aguardado a realização de eleições, no geral a República não teve problemas para ser reconhecida pelas nações do Velho Mundo. A Rússia foi exceção, pois só reconheceu a República em 26 de maio de 1892, após a morte de dom Pedro II.[5]

[4] AHI, Ofícios de Londres, 11 dez. 1889, 11 e 13 dez. 1890; *Relatório* do MRE, 1891, p. 5-6; Lyra (1992, p. 202); Smith (1991, p.159-162); Mecham (1965, p. 440); Jorge (1912, p. 3-7, 9-41, 43-50); Brancato (1989, p. VII-VIII, v. 2, p.102-103);

A imagem externa

Nas comunicações oficiais, o transcurso de um regime para outro ocorreu de modo tranqüilo. Uma observação acurada, todavia, revela que em outras esferas houve alguns sobressaltos. Quatro dias após a Proclamação da República, o ministro do Brasil em Londres informou a Quintino Bocaiúva que, à vista de rumores de eventual intervenção de outras potências nas questões internas do Brasil, havia procurado despertar apreensões no *Foreign Office*, valendo-se do argumento de que o Brasil estava ligado à Inglaterra por interesses comerciais e financeiros.[6]

No final do mês de novembro de 1889, a legação do Brasil em Londres informou que "a confiança na manutenção dos créditos do Brasil achava-se restabelecida" depois que se fizeram publicar, por determinação do próprio Quintino Bocaiúva, notícias tranqüilizadoras nos mais importantes jornais londrinos. Tal providência fizera-se necessária porque estava havendo especulação na Bolsa com a finalidade de desvalorizar os títulos do Brasil à custa de boatos, aumentados pela censura telegráfica exercida pelo Governo Provisório. A legação deu conta, ainda, de que a opinião pública, em geral, confiava no futuro do Brasil sob as novas instituições.[7]

A relativa demora do *Foreign Office* em reconhecer formalmente a República trouxe certa apreensão, ditada pelo pragmatismo, a uma parte da opinião inglesa identificada com investimentos nos então chamados "países novos". Os interesses britânicos no Brasil eram de tal monta que requeriam o reconhecimento sem delongas,

[5] Smith (1991, p. 159-162).
[6] AHI, Ofício de Londres, 19 nov. 1889.

como fizeram os hábeis norte-americanos. Não o retardar seria benéfico aos empreendimentos ingleses. Dizia-se na Grã-Bretanha que o momento não era para sentimentalismos.[8]

Em 1890, o cônsul inglês em Santos, F. H. Cowper, mudou o tom otimista que apresentara em seus relatórios ao *Foreign Office*. Sem chegar ao pessimismo, recomendou a adoção de certa cautela em relação ao Brasil. Com efeito, depois de repetir informações sobre o comércio brasileiro – São Paulo em particular e com destaque para o porto de Santos –, sobre as possibilidades comerciais que se apresentavam aos ingleses nos recém-instalados estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, e de ter reconhecido que houve liberalização na administração da coisa pública, recomendou aos eventuais comerciantes ou investidores interessados no Brasil serem cautelosos até que se chegasse a uma definição clara do quadro político e à consolidação da nova situação.[9]

A partir de então, as apreciações favoráveis sobre a República, decorrentes da maneira pacífica com que ela se instalou, desapareceram. As severas observações sobre a situação geral do país e as críticas à administração pública – sobretudo após a reforma de Rui Barbosa – não cessaram e prolongaram-se até o advento do governo de Campos Sales.

Em 1891, a grave crise política interna que se instalou, causada pelos desentendimentos entre o Congresso e Deodoro, e pelas acusações de favorecimento imputadas a este, foi atentamente acompanhada pela imprensa londrina. Com a renúncia de Deodoro e a conseqüente ascensão de Floriano, renovaram-se as visões sombrias sobre o futuro do Brasil. O conde Paço d'Arcos, ministro de Portugal no Rio de Janeiro, vislumbrou o ingresso do país numa era de pronunciamentos, exacerbação da crise financeira, com risco de conflagração generalizada e até de desmembramento. Tais projeções coincidiam com as de outros observadores europeus. Mas, comparada à dissolução do Congresso levada a efeito por Deodoro, a solução de 23 de novembro de 1891, por ter sido legal, não foi tão mal acolhida, descon-

[8] Official recognition of the Brazilian Republic, *The South American Journal*, Londres, 15 fev. 1890.

[9] Brazilian commerce. *The South American Journal*, Londres, 24 ...

tando-se os exageros e respectivos desmentidos. No ano de 1893, em razão dos distúrbios internos, as notícias desfavoráveis e as críticas veementes ao Brasil se intensificaram na imprensa londrina. Segundo João Artur de Sousa Corrêa, representante do Brasil na Grã-Bretanha, os acontecimentos políticos no Rio Grande do Sul eram muito mal apreciados, em razão do que enviava desmentidos por meio de cartas às redações.[10]

Mesmo após o término da Revolta da Armada e já eleito Prudente de Morais, o influente *The Times* de Londres, na edição de 21 de maio de 1894, fez julgamento severo a respeito do Brasil, demonstrando ceticismo no que se referia a sua tranqüilidade política e antevendo a possibilidade de pronunciamento, pois poderia surgir um novo "salvador da sociedade" no Rio de Janeiro. Dizia ainda que depois do "benévolo e pacífico governo de dom Pedro, a administração do país tem caído nas mãos de especuladores e aventureiros". As presidências de Deodoro e Floriano teriam sido

> uma série de agiotagem e peculato [...]. A política na era republicana tem sido uma grande contenda entre turmas rivais de especuladores [...]. Os brasileiros na verdade têm pouca razão para congratular-se pelos resultados da mudança, que em 1889 foi aclamada como a inauguração da idade de ouro.[11]

As apreciações feitas pelos observadores estrangeiros pareciam confirmar as preocupações dos monarquistas. O barão do Rio Branco, por exemplo, ainda na condição de cônsul em Liverpool, vislumbrou a possibilidade de a República provocar a anarquia e, conseqüentemente, equiparar o Brasil às muitas chamadas repúblicas do mundo hispano-americano. Temia pela manutenção da ordem, da integridade, da prosperidade, e pela consolidação das liberdades no país. Escrevendo imediatamente após o advento do novo regime, observou que o momento não era para se fazer opção entre monarquia e República, mas sim entre "República e anarquia".[12]

[10] AHI, Ofícios de Londres, 3 e 26 nov. 1891; 1893 (273/2/3), sobretudo o de 28 mar. 1893; Sérgio C. da Costa (1979, p. 226).

[11] Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, Cxa. 8L-25, pacote 6.

[12] *Carta de Rio Branco a Rui Barbosa*, Liverpool, 28 dez. 1889, apud Lacombe ...

No início do regime republicano, em que ainda não estavam consolidadas as novas instituições, uma das principais tarefas da legação brasileira em Londres consistiu em procurar desfazer a imagem negativa que o país ia adquirindo, pois esta redundaria em prejuízo para as finanças e para a economia nacionais. A leitura da documentação diplomática não só demonstra todo esse esforço, como confirma informações de outras fontes. A cotação dos títulos brasileiros na praça de Londres era, como já foi dito, sensível às mutações de natureza política. Além disso, havia razões mais graves que punham os responsáveis pela condução dos negócios exteriores em contínuo sobressalto e davam-lhes a sensação de que o país era deveras frágil em relação às potências capitalistas.

O ministro da Fazenda do Governo Provisório teve de enfrentar sérias ameaças e pressões dos bancos ingleses e franceses. Aventou-se até a possibilidade de intervenção diplomática como recurso que eventualmente poderia ser usado por tais bancos. Com efeito, em 14 de maio de 1890, o ministro brasileiro em Londres informou, confidencialmente, aos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda, respectivamente Quintino Bocaiúva e Rui Barbosa, sobre a reação dos bancos estrangeiros, que tinham filiais no Rio de Janeiro, em face de transferência de capitais. Os bancos estariam consultando advogados brasileiros na Europa com o objetivo de recorrer à ajuda de seus respectivos governos. Constava, segundo as informações que obtivera de contatos na Europa, que os mencionados bancos encerrariam as suas atividades no Brasil como protesto "e recurso para a intervenção diplomática". Mesmo nada havendo em caráter oficial, a diplomacia punha-se de sobreaviso.[13]

A par da crise financeira estava a crise política dos governos militares subseqüentes à Proclamação da República a contribuir para formar uma imagem negativa do país. Ambas apareciam enlaçadas, formando na mente dos observadores uma única e generalizada crise. A grande preocupação era, na verdade, com os interesses financeiros em jogo. Instabilidade política traria, inevitavelmente, prejuízo de ordem econômica.

[13] AHI, Ofício Confidencial de Londres, 14 maio 1890; Humberto Bastos (1949, p. 81).

Não obstante o citado representante brasileiro em Londres suspeitar, com freqüência, de colaboração e influência de brasileiros adversários do regime sobre as agências noticiosas na difusão de boatos alarmistas visando pôr em risco a credibilidade da novel República, o fato é que havia estreita correspondência entre o teor das análises feitas sobre o Brasil e sua real situação interna. As lutas políticas e a quebra da legalidade tinham péssima repercussão nas principais praças européias e, como decorrência, provocaram efeitos danosos à cotação dos títulos brasileiros em Londres. Assim, uma das principais tarefas da diplomacia brasileira, no início da vida republicana, consistiu em procurar minimizar no exterior os efeitos negativos das convulsões internas. Esse esforço era desenvolvido não só pela legação brasileira em Londres – então o principal centro financeiro mundial –, mas também por outras situadas em capitais de países com os quais mantínhamos expressivas relações comerciais. Nessa linha, o ministro plenipotenciário brasileiro em Buenos Aires, Ciro de Azevedo, fez publicar, em 16 de outubro de 1891, no *La Prensa* e no *La Nación*, carta a respeito da situação financeira e política do Brasil, na qual procurou transmitir uma bela imagem do país na capital argentina.[14]

A "republicanização" da diplomacia e o Legislativo

Logo após o advento da República, os ministros que ocuparam a pasta das Relações Exteriores não eram ligados à diplomacia ou eram pouco afeitos às questões de natureza internacional. Isto contribuiu para que o Legislativo, ao receber a proposta orçamentária, passasse a suprimir, criar, manter legações e consulados, obedecendo a mais de um critério. Embora as discussões a respeito nem sempre produzissem efeitos práticos, a análise dessas fornece uma visão de como os integrantes daquele poder viam a inserção internacional do Brasil.

Serzedelo Corrêa, na qualidade de relator do parecer da Comissão de Orçamento, ocupou a tribuna da Câmara dos Deputados, em setembro de 1891, para justificar a supressão de várias legações do

[14] AHI, Ofício Reservado de Londres, 21 dez. 1891, ofício de Buenos Aires, 20 out. 1891; La Nación, Buenos Aires, 16 out. 1891.

Brasil no exterior, como as localizadas na Rússia, Suíça, Espanha, Paraguai e Bolívia. Com referência à Rússia, a justificativa era de que o governo desse império não tinha ainda reconhecido a República. Além disso, nosso ministro em Berlim, por estar próximo, cuidaria dos eventuais negócios que surgissem na Rússia. Da mesma forma, os interesses brasileiros na Espanha e Suíça poderiam ser atendidos por uma única legação. No caso da Bolívia, o representante no Chile ou no Peru podia para lá dirigir-se em qualquer circunstância. A Comissão, todavia, aceitava unir a legação do Peru à da Bolívia e a da Venezuela à do México, porque iria dar no mesmo. Em relação ao Paraguai, o deputado relator afirmou que o Brasil não cobraria a dívida decorrente da guerra ou só o faria quando ele estivesse em condições prósperas. Sendo esta a principal questão pendente entre os dois Estados, não havia razão para manter uma legação em Assunção.[15]

Na discussão do primeiro orçamento republicano pelo Legislativo, em 1891, percebe-se que, às vezes, o motivo para a supressão de legações no exterior não era apenas por razão de economia nos gastos públicos, mas também pela tentativa de deslocar parte dos diplomatas vindos do Império, sobretudo porque alguns deles, dizia-se, manifestavam-se abertamente monarquistas. Não se pode, pois, descartar a possibilidade de que a extinção de legações, justificada pela economia de recursos, visasse atingir determinado ministro extraordinário. Sem propor substituição específica de pessoas – atribuição do Poder Executivo –, parte do Congresso procurava, de outra forma, atingir o mesmo objetivo.

Os pontos de vista observados nos anos subseqüentes, sobre supressão e manutenção de representações no exterior eram os mais desencontrados. Vejam-se os exemplos mais eloqüentes.

O deputado Homero Batista manifestou estranheza pelo fato de a Comissão de Orçamento, depois de propor a extinção de várias legações, manter a do Peru, considerada de segunda classe. Para o parlamentar, melhor do que extinguir seria unir legações, a fim de se evitar a inconveniência de cortar relações diplomáticas com vários países. Concordou com a supressão da legação situada em São

[15] *Anais da Câmara dos Deputados* (ACD), sessão de 24 set. 1891.

Petersburgo por entender que não havia então interesse de qualquer ordem que justificasse sua manutenção.[16]

Francisco Coelho Dante Badaró preferia os consulados às legações, sob o argumento de que países novos como o Brasil necessitavam fomentar as suas relações comerciais, industriais e econômicas. Cético com referência à atuação da diplomacia, afirmou, recebendo os "apoiados" de seus pares, que "nenhuma habilidade pode suprir o prestígio que a força dá". Esse deputado era, aliás, a favor da regionalização das relações internacionais do Brasil, com ênfase para a América do Sul.[17]

Opinião não distante dessa tinha o senador por São Paulo, Manoel Morais e Barros, que chegava a afirmar a desnecessidade de o Brasil ter um corpo diplomático. Um país ter representação numerosa em outro, cheia de tradição e etiquetas, se lhe afigurava como algo próprio da velha e carcomida Europa, inadequado às repúblicas americanas. Assim, não via por que manter legações na Suíça, Áustria, Rússia e Suécia, pois o Brasil não tinha negócio de qualquer espécie com esses países, tornando aqueles postos verdadeiras sinecuras. Aceitava a existência de legações em Portugal, França, Inglaterra e nas repúblicas confiantes com o Brasil. Na hipótese de surgir algum problema com o país no qual não se tivesse representação diplomática, incumbir-se-ia um enviado extraordinário para tratar especificamente do eventual assunto; uma vez concluído, desaparecería a respectiva despesa.[18]

A redação final do projeto de 1894 (oriundo da Câmara dos Deputados e emendado pelo Senado), que reorganizava o corpo diplomático, dá idéia de quais eram as áreas que o Legislativo tinha como prioritárias nas relações do Brasil com o exterior. As legações na Grã-Bretanha e na França continuavam a ser vistas como mais importantes, seguidas pelas situadas nos Estados Unidos, Argentina, Uruguai, Portugal, Alemanha e Itália. A América do Sul passava a ser objeto de mais atenção, com a criação de legações no Equador e Colômbia e a supressão da situada no México. Os argumentos geral-

[16] ACD, sessão de 21 set. 1891.
[17] ACD, sessões de 25 set. 1891, 8 ago. 1892.
[18] *Anais do Senado Federal* (ASF), sessão de 18 out. 1895.

mente invocados para a permanência ou criação de legações na América do Sul eram, ao lado de razões ditadas pelo romantismo e das ligadas aos interesses comerciais, as questões de limites pendentes e eventuais. No referente aos consulados, além da óbvia indicação da existência de corrente comercial ou imigratória, percebia-se a intenção de se incentivar o comércio internacional com determinada área. Em consulados importantes para as relações comerciais do país, como, por exemplo, o de Liverpool, não houve qualquer alteração. Não se questionavam as relações estreitas do Brasil com os países centrais do mundo capitalista, como Grã-Bretanha, França, Alemanha e Estados Unidos.[19]

Na linguagem dos parlamentares, "republicanizar" as relações internacionais do Brasil equivalia a privilegiar o contexto americano. Os deputados eivados de jacobinismo tinham preconceito contra formas de governo não-republicanas e contra países europeus em geral. Assim, advogava-se a supressão da legação do Brasil na Suíça sem se atentar para a descortesia em relação ao governo que aceitara arbitrar a controvérsia Brasil–França pela posse do Amapá. Pediam, tais parlamentares, que fossem extintas, entre outras, as legações situadas na Rússia e no Japão, sob a alegação de que faltavam ao Brasil interesses nesses países. Dir-se-ia que havia confusão entre ineficiência de serviço e sua desnecessidade. No referente à América do Sul, onde poucos eram ainda os interesses comerciais em determinados países, mantinham-se e criavam-se legações por sentimentalismo republicano. Não faltaram, todavia, opiniões divergentes. Nilo Peçanha, representante do Estado do Rio de Janeiro, era exemplo de voz discordante no que se referia às extinções de missões diplomáticas. Via nisso grave erro político, pois o Brasil não poderia se auto-isolar, adotando uma postura destoante do estágio em que então se encontrava a sociedade internacional. O cosmopolitismo era marca do discurso do parlamentar fluminense, que ainda destacou o papel representado pela diplomacia nas relações entre os Estados como meio de dirimir contendas de ordem internacional. O mais importante era o argumento de que não se poderia quebrar amizades e desorganizar o serviço diplomático por espírito de economia. Arre-

[19] ACD, sessão de 27 ago. 1895.

matou a argumentação afirmando que, na hipótese de o corpo diplomático não estar em condições de desempenhar suas funções, deveria o Poder Executivo substituí-lo, mas não proceder, imprudentemente, ao fechamento de legações.[20]

A leitura dos discursos parlamentares leva à conclusão de que o Ministério das Relações Exteriores não gozava de prestígio no Legislativo Federal. Além de se lhe destinar pequena dotação orçamentária (a referente ao exercício de 1892, por exemplo, não chegou a 1% da receita), pedia-se o fechamento de algumas legações e a unificação de outras. Além disso, observava-se por parte dos recém-chegados ao poder a tendência de aproximação do Brasil com países situados no espaço americano, notadamente os Estados Unidos, e de retraimento das relações com a Europa.

Reorientação da política externa

A primeira impressão que se tem sobre a política exterior republicana, ou, mais precisamente, da inauguração do novo regime ao início da gestão Rio Branco, isto é, de 1889 a 1902, é a de que faltou uma diretriz. Essa impressão é reforçada pelo número elevado de ministros que se sucederam na direção da pasta das Relações Exteriores: 11, excluindo-se os que a exerceram interinamente e não se levando em conta o fato de Carlos Augusto de Carvalho ter servido aos governos Floriano Peixoto e Prudente de Morais. Não se considerando as interinidades, o governo do marechal Deodoro (1889-1891) teve dois ministros das Relações Exteriores: Quintino Bocaiúva e Justo Leite Chermont; o governo Floriano Peixoto (1891-1894), sete: Fernando Lobo Leite Pereira, Serzedelo Corrêa, Antônio Francisco de Paula Souza, Felisbelo Freire, João Felipe Pereira, Carlos Augusto de Carvalho e Cassiano do Nascimento; Prudente de Morais (1894-1898), dois: Carlos Augusto de Carvalho e Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira; e o governo de Campos Sales (1898-1902), um: Olinto de Magalhães.[21] Os períodos politicamente atribulados apre-

[20] ACD, sessão de 28 set. 1891.

[21] Abranches (1918, v. 1, p. 3-134).

sentam, portanto, número maior de mudanças ministeriais do que aqueles de estabilidade. Floriano teve dez ministros nomeados, levando-se em conta duas interinidades e um que não aceitou o cargo (Constantino Luiz Paleta), contra um de Campos Sales.

Mesmo com tantas alterações ministeriais podem-se detectar certas constantes. Houve diferenças de conduta dentro do período em tela e não raro cuidou-se apenas do dia-a-dia da repartição, reagindo conforme as dificuldades se apresentaram. Mas não há dúvida de que a República provocou ruptura na política exterior que vinha sendo posta em prática pelo Império. Imediatamente após sua instalação, procurou ser pan-americanista ao buscar a aproximação das nações hispano-americanas e nomeadamente dos Estados Unidos. Houve críticas, naturalmente, como a que consta no livro do monarquista Eduardo Prado, *A ilusão americana*, publicado em 4 de dezembro de 1893.

A República, nessa primeira fase, querendo inovar, rompeu em boa parte com a tradição diplomática imperial. Assim, abandonou-se o critério de não ligar o Brasil à primeira potência continental, os Estados Unidos, seja por alianças ou acordos comerciais. O convênio aduaneiro assinado entre os dois países em 31 de janeiro de 1891 foi, nesse sentido, a primeira ruptura, pois a diplomacia do Império já se havia negado à assinatura do tratado de reciprocidade proposto. Em 1894, por ocasião da Revolta da Armada, os norte-americanos praticaram intervenções a favor de Floriano Peixoto. O acordo aduaneiro e a intervenção armada concorreram para a aceitação da preponderância norte-americana em nossos negócios exteriores.[22]

Mas, no final do período em tela, os formuladores da política externa tomaram consciência da dura realidade do poder. Quando da ameaça à soberania nacional decorrente do contrato firmado pela Bolívia com o *Bolivian Syndicate* (visto mais adiante), organização capitalista para a exploração do Acre, e por ocasião da ocupação da ilha Trindade pela Grã-Bretanha,[23] a diplomacia brasileira constatou que estava só no continente. Já não havia mais lugar para as expansões de idealismo, como as observadas no Congresso Nacional logo após a inauguração do novo regime, no período de euforia republicana.

[22] José Honório Rodrigues (1966, p. 182-184).
[23] Veja-se Arraes (1998).

A "americanização"

Já no Manifesto do Partido Republicano de 1870 – que teve entre os seus signatários Quintino Bocaiúva e Salvador de Mendonça, proeminentes figuras no cenário da política exterior brasileira logo depois do Quinze de Novembro –, aparece de modo explícito o desejo dos adeptos do novo partido em alterar a maneira pela qual vinham sendo conduzidos os negócios exteriores do país. A parte do Manifesto que tratou desse aspecto começava pela afirmação: "Somos da América e queremos ser americanos". Asseverava ainda que a forma anterior de governo do país era "antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos" e geradora de hostilidade e de guerras com os países vizinhos. Dizia-se no documento que o Brasil era um país isolado tanto no mundo quanto na América, pois na Europa era tido por "uma democracia monárquica que não inspirava simpatia nem provocava adesões. Perante a América passamos por ser uma democracia monarquizada". Assim, os signatários do Manifesto assinalavam que esforçar-se-iam para "suprimir este estado de coisas, pondo-nos em contato fraternal com todos os povos e em solidariedade democrática com o continente de que fazemos parte".[24]

Dois aspectos do Manifesto merecem atenção: a exclusividade que seus mentores deram à organização política do Brasil para o diagnóstico da sua situação internacional e o componente de idealismo que os republicanos possuíam sobre assuntos dessa natureza. Esse romantismo foi traduzido na prática, no primeiro momento após a Proclamação da República, pelo menos no que se refere ao continente americano. O americanismo marcou, assim, a República nascente como que por antinomia ao europeísmo com o qual se identificava a monarquia. Se as instituições monárquicas prendiam o Brasil à Europa, as republicanas deveriam integrá-lo ao sistema continental.[25] Pretendia-se romper com a tradição monárquica. Mesmo descontando-se arroubos de redação encontrados em documentos da época, como os que constavam na mensagem de Deodoro ao Congresso, não res-

[24] Manifesto Republicano de 1870, *Documentação e Atualidade Política*, Brasília, *11*: 3-12, 1980.
[25] Mensagem do Marechal Deodoro da Fonseca ao Congresso Nacional, 15 nov.

tam dúvidas de que a política exterior do Brasil sofreu significativa reorientação com o advento da República.

Na Câmara dos Deputados, o republicano Aristides Maia fez questão de estabelecer diferenças entre a política exterior do novo regime e a do Império. Reconhecia que era preciso manter-se em guarda em relação aos vizinhos, mas ao mesmo tempo procurar meios para que desaparecesse a desconfiança que eles dispensavam ao Brasil. A República teria a obrigação "de criar a amizade de toda a América do Sul". O deputado foi mais longe para manifestar o desejo de ver constituída uma Confederação Sul-Americana, isto é, toda a América do Sul formando uma única nação. Reconheceu ser este um ideal difícil de ser atingido, mas sua busca contribuiria para o estreitamento da amizade das nações sul-americanas e para a compreensão da "comunidade de interesses, a fim de mais fortemente, com mais firmeza, seguirmos a política [em relação à Europa] da guerra comercial". Propôs, ainda no referente ao Velho Mundo, um relacionamento mais altivo do que o de costume e que se evitasse a assinatura de tratados com países nele situados. Dentro dessa perspectiva, o deputado inclinou-se pela supressão de legações naquele continente – legações que para ele eram um luxo – em favor da criação de consulados, pelo fato de lá serem principalmente comerciais os nossos interesses. Os cônsules deveriam ser habilitados para exercer também as funções puramente diplomáticas, no entender de Aristides Maia.[26]

O pronunciamento do deputado simbolizava o desejo que boa parte dos integrantes do Legislativo manifestava de afastar o país da Europa e "americanizar" as relações da República recém-inaugurada. A "americanização" não se dava apenas no aspecto da organização das novas instituições, sob a influência de Rui Barbosa, mas também no concernente à política exterior. Reagia-se à preeminência inglesa e aproximava-se dos Estados Unidos, o seu paradigma. A abolição da escravatura e a adoção do regime presidencialista diminuíam a diferença entre os dois países, que tinham também em comum prevenções contra o imperialismo europeu.[27]

[26] ACD, sessão de 2 ago. 1892.
[27] Bandeira (1973, p. 134); Singer (1977, p. 334).

Um aspecto a ressalvar dessa "americanização" é que ela nem sempre se confundia com "norte-americanização". O país também voltou sua atenção para o contexto sul-americano, inaugurando uma política de fraternidade americana, "muito especial" segundo seus críticos, que teve no Tratado das Missões, firmado com a Argentina no alvorecer do novo regime, o exemplo mais eloqüente.[28]

As relações com a Argentina

Com referência especificamente à Argentina, cumpre inicialmente observar que o advento da República foi saudado em Buenos Aires com explosões de regozijo nos dois países. Na esteira das efusões de solidariedade americana, o titular das Relações Exteriores do novo regime, Quintino Bocaiúva, empreendeu viagem ao Prata com o objetivo de resolver, conforme sugerira o governo argentino, por acordo direto, a velha questão lindeira referente à região de Palmas (ou Missões). O Tratado de Montevidéu (25 de janeiro de 1890), resultante das negociações com Estanislao Zeballos, ministro das Relações Exteriores do país vizinho, dividiria o território litigioso. Por isso foi repudiado pela opinião brasileira e transformou a viagem de Quintino Bocaiúva em fiasco. Se o território fosse brasileiro não havia por que ceder uma parte à Argentina, logo no segmento mais estreito do Brasil, de forma que, se consumado o tratado em questão, o mapa do país ficaria de tal modo estrangulado que poria em risco até a unidade nacional. Se não fosse inquestionavelmente brasileira a região de Palmas, por que não esperar o laudo arbitral em vez de se antecipar e conceder? Ademais, por que não esperar a instalação do Legislativo ordinário para empreender negociações de tamanho vulto? O primeiro ministro das Relações Exteriores do Brasil correu o risco de ser vaiado no seu retorno ao Rio de Janeiro.

O Ministério do Governo Provisório assumiu coletivamente a responsabilidade na elaboração do Tratado de Montevidéu. O Congresso por sua vez não o referendou, até porque o próprio Quintino recomendou a não-aprovação, e a questão voltou à situação pré-República; isto é, iria para o arbitramento do presidente norte-americano, conforme havia sido ajustado pelos dois países em 1888.

[28] ACD, sessão de 17 ago. 1896 (discurso de Costa Azevedo).

Carlos Augusto de Carvalho, ministro das Relações Exteriores de Prudente de Morais, ao iniciar a sua gestão, fez declaração – publicada no *El Diario* de Buenos Aires – amplamente pró-Argentina e afirmou que a diplomacia da República era americanista. Para ele, o patriotismo dos homens do velho regime era, na realidade, *chauvinisme patriotique*. Assim, para marcar a diferença, prometeu desenvolver uma política internacional ampla e franca, vinculada aos demais países da área sul-americana. Depois de protestar estima e admiração pelos argentinos, Carlos de Carvalho manifestou intenção de tornar ainda mais estreitas as relações entre os dois países por meio de um tratado de comércio, para ele a maneira mais segura de vincular os povos.[29]

Uma vez passado o período de euforia republicana, as duas nações voltaram a se observar com espírito de rivalidade, embora não houvesse qualquer problema grave e concreto a embaraçar-lhes as relações após a solução do litígio de Palmas, arbitrado pelo presidente dos Estados Unidos, Grover Cleveland. As tropelias decorrentes de movimentação de revolucionários nas fronteiras dos dois países não eram suficientes para estremecer as suas relações.

Durante o período de 1889 a 1902, as comunicações entre o Ministério das Relações Exteriores e a legação em Buenos Aires centraram-se, basicamente, em três assuntos: relações comerciais, preocupação com o rearmamento naval da Argentina e eventual hegemonia desta na região platina.

A situação da Marinha de Guerra do Brasil, ao final do Império, não era das melhores, mas de qualquer maneira ainda era a primeira da América do Sul, segundo Ouro Preto, o último chefe de gabinete da monarquia. A República foi instaurada pelo Exército. A Marinha teve um papel secundário, apenas aderindo. A preeminência da força terrestre no cenário nacional logo após o advento do novo regime, as dificuldades financeiras, as crises políticas e, principalmente, a Revolta da Armada reduziram sensivelmente o poder naval do país. Isto explica a preocupação brasileira em acompanhar o que se passava na Argentina em termos de projetos de reorganização naval. Os argentinos, por sua vez, acompanhavam os debates que se faziam no

[29] Política internacional, *El Diario*, Buenos Aires, 29 nov. 1894.

Rio de Janeiro a respeito da necessidade de o Brasil se reequipar pelo lado do mar. No momento em que Argentina e Chile estavam armados em razão da possibilidade de conflito entre ambos por questões de fronteira, o governo Campos Sales evitava ligar o país a compromissos de desarmamento. Isto foi bem visível quando o Brasil declinou do convite para participar de conferência sobre o desarmamento, realizada em 1899, em Haia. O clima de "paz armada", próprio dos países europeus, aos poucos instalava-se, também, na América do Sul.

O Brasil adotou uma atitude de acompanhamento a respeito das relações da Argentina com os vizinhos territorialmente menores do Prata e com o Chile. O idealismo do início da República em relação às nações americanas foi substituído por uma atitude realista, preocupada com o aumento do quadro de atração da Argentina no contexto da bacia do Prata e atenta ao equilíbrio de forças no Cone Sul.

Afora isso, entre os dois maiores países da América do Sul existiam as dificuldades advindas das leis alfandegárias. Do lado do Brasil havia o óbvio interesse em aumentar a presença de seus produtos no mercado da Argentina, que por seu turno lutava pela manutenção de suas exportações, especialmente a de farinha de trigo, no mercado brasileiro. Neste, o grande rival do país platino eram os Estados Unidos, que recebiam tratamento tarifário diferenciado em razão de serem o principal comprador do café brasileiro.

Junto com as questões tarifárias havia conflito de natureza sanitária, uma verdadeira "guerra e quarentenas", que irritava profundamente as autoridades brasileiras. A Argentina, ao declarar infestados os portos do Brasil, não só impunha ônus às exportações dirigidas ao Prata, como também causava prejuízos ao comércio e à imigração em geral, pois contribuía para divulgar na Europa a imagem do país como "foco pestilencial", na expressão de Assis Brasil, num período em que os dois países disputavam a vinda de imigrantes. Além das "quarentenas", os jornais portenhos eram freqüentes em veicular matérias tendentes a prejudicar a imigração para o Brasil, o que levou o referido representante diplomático a rebatê-las junto aos principais órgãos da imprensa.

Estados Unidos

Outro exemplo de mudança significativa nas relações internacionais decorrente da República observou-se por ocasião da I Conferência Internacional Americana (1889-1890), ocorrida em Washington, por convocação do governo norte-americano. Realizava-se o conclave quando foi proclamada a República no Brasil. As instruções recebidas pela delegação brasileira, chefiada pelo ex-republicano e então monarquista Lafaiete Rodrigues Pereira, faziam, realisticamente, várias reservas ao encontro.[30]

Os diplomatas do Império percebiam que os Estados Unidos estavam consolidando um subsistema de poder no continente americano e, por isso, reagiram desfavoravelmente às iniciativas que pudessem tolher a liberdade de ação do país. Com referência ao arbitramento – um dos itens do encontro interamericano –, embora não tenha sido visto pela diplomacia imperial como o objeto principal da conferência, conforme se fez constar, as instruções eram claras. Considerou-se "de muita gravidade, se o governo americano, que tende de algum tempo a assumir uma espécie de protetorado sobre os Estados da América, tiver a pretensão de ser escolhido como árbitro perpétuo".[31] A posição da diplomacia imperial em face do arbitramento obrigatório era praticamente singular em relação à das demais nações do hemisfério, pois aceitava apenas o arbitramento facultativo.[32] A respeito da conferência em si, os diplomatas do Império vislumbraram ser ela "exclusivamente americana e o seu plano parece conduzir até certo ponto a uma limitação das relações políticas e comerciais dos Estados independentes da América com os da Europa, dando ao governo americano um começo de protetorado que poderá crescer em prejuízo dos outros Estados. [...]" A diplomacia imperial valorizava os antigos vínculos: "O Brasil não tem interesse em divorciar-se da Europa; bem ao contrário, convém-lhe conservar e desenvolver as suas relações com ela, quando mais não seja para estabelecer um equilíbrio exigido pela necessidade de manter a sua forma atual de

[30] AHI, 273/3/5.

[31] Apud Azevedo (1971, p. 189).

[32] Salvador Mendonça (1913, p. 135-136).

Governo". Quanto ao item referente ao desenvolvimento dos meios de comunicação para melhor circulação de mercadorias entre as nações americanas, o Império foi também reativo, com o argumento de que os meios disponíveis atendiam às necessidades do país, e quando as relações comerciais exigissem seu incremento, as empresas particulares acorreriam de tal modo a atender à demanda. Assim, não deveria o Brasil prender-se a compromissos internacionais.[33]

Proclamada a República, Lafaiete Rodrigues Pereira deixou, a pedido, a chefia da delegação. Substituiu-o o republicano signatário do Manifesto de 1870, Salvador de Mendonça. No Ministério das Relações Exteriores, assumiu outro signatário do Manifesto, Quintino Bocaiúva. Este autorizou Salvador de Mendonça a dar "espírito americano" às instruções provenientes do regime anterior. Esse "espírito americano" era expressão um tanto dúbia. Que poderia significar concretamente? Naquele momento significava ingressar o Brasil numa fase de aproximação íntima com os países da América, especialmente os Estados Unidos, mudando, dessa forma, a atitude do Império, que era de reticência, cautela e não envolvimento. Na I Conferência Internacional Americana, Quintino modificou o critério que vinha sendo seguido pela monarquia com referência ao arbitramento.[34]

Salvador de Mendonça, com a anuência, pois, de Quintino, e juntamente com os delegados argentinos, conseguiu a aprovação dos projetos de arbitramento obrigatório e da abolição da conquista, graças ao apoio conseguido, no final, dos Estados Unidos e à abstenção do Chile. A missão especial junto à I Conferência Internacional Americana, que ao partir do Rio de Janeiro recebera do Gabinete da monarquia instruções que continham prevenções contra os Estados Unidos, alterou sua conduta no sentido de, descontadas pequenas diferenças, estabelecer perfeito entendimento com a delegação norte-americana. Outra mudança de atitude que merece destaque foi a aproximação dos pontos de vista entre as delegações do Brasil e da Argentina.[35]

[33] Apud Azevedo (1971, p, 189-190).

[34] Salvador Mendonça (1913, p. 136); Azevedo (1971, p. 195, 203-204); *Relatório*, 1891.

[35] Salvador Mendonça (1913, p. 136-139, 141); Azevedo (1971, p. 195-202); Pomer

Com referência especificamente às relações bilaterais com os Estados Unidos, basta reforçar que a instauração da República inaugurou uma nova fase, marcada por ampla cordialidade e entendimento. Para os norte-americanos afigurou-se o ensejo de aumentar sua influência sobre o Brasil, até então ligado ao concerto europeu, mais exatamente à Grã-Bretanha, em razão dos interesses financeiros e comerciais. Do lado brasileiro, além da natural atração que a República do Norte exercia sobre os recém-chegados ao poder, havia preocupação com as exportações e com a manutenção das novas instituições. Como se viu, o reconhecimento da República pelos Estados Unidos veio com facilidade e acompanhado de congratulações do Senado norte-americano. Nesse contexto de confraternização, Quintino Bocaiúva sondou a possibilidade de se firmar "aliança íntima" entre as duas repúblicas, quase quebrando a tradição – que se manteve ao longo do período republicano – de não obrigar o país com tratados dessa natureza. O momento, todavia, ensejou a assinatura do convênio comercial de 31 de janeiro de 1891, também conhecido como tratado "recíproco". Seu principal mentor foi Salvador de Mendonça, representante do Brasil em Washington após o término da missão especial junto à I Conferência. De acordo com o tratado – que tanta celeuma provocou em razão de certas circunstâncias não suficientemente esclarecidas durante a sua elaboração –, foi contemplada uma lista enorme de produtos norte-americanos com tratamento tarifário preferencial no mercado brasileiro. Parte deles isenta – como trigo em grão e farinha de trigo –, outra parte com redução de 25%. Em troca, o Brasil continuaria a colocar o café isento de direitos no mercado norte-americano e, o mais importante, os açúcares seriam também objeto de favores alfandegários com os quais esperava-se competir, em melhores condições, com o açúcar antilhano e, assim, dar novo alento à produção nordestina. As exportações de couro foram também beneficiadas com isenção. Mas, no momento em que os Estados Unidos estenderam a livre entrada para o açúcar procedente das possessões espanholas das Antilhas, ficaram, na prática, anuladas as vantagens concedidas ao de procedência brasileira. Os brasileiros sentiram-se ludibriados, e as acusações recaíram sobre Salvador de Mendonça, que não teria conduzido bem as negociações. Os monarquistas como Eduardo Prado, por exemplo, não descansaram

na crítica. O próprio Rui Barbosa, ministro da Fazenda do Governo Provisório, e que autorizara as negociações, afirmou que aquele funcionário exorbitara de suas instruções. Rui deixou o ministério dias antes da assinatura do convênio. De qualquer modo, o convênio não demorou a ser denunciado pelo próprio governo norte-americano, em 28 de agosto de 1894, e, à falta de serviços estatísticos, as autoridades brasileiras não obtiveram informações seguras a respeito dos seus reais efeitos sobre o comércio exterior do país. Mas, com ou sem convênio, as trocas entre os dois países evoluíram, seguindo um curso inexorável. Continuou o café gozando de isenção de impostos de importação nos Estados Unidos – mesmo porque a isenção visava baratear o produto para o consumidor norte-americano – e o Brasil, em contrapartida, ao longo de quase toda a Primeira República, renovou favores alfandegários às mercadorias de procedência norte-americana a cada exercício. Com tais favores, a farinha de trigo daquele país figurava como uma das principais importações do Brasil, o que, freqüentemente, levava a Argentina a protestar por favores idênticos para as suas farinhas.

O café era o principal produto da exportação brasileira e os Estados Unidos eram seu principal comprador. Assim, os homens da República buscavam colocar num mesmo patamar as relações econômicas e políticas entre as duas nações. Os Estados Unidos, a partir de 1898, exercitavam-se na política mundial, procuravam dar corpo ao seu subsistema internacional de poder e, ao mesmo tempo, buscavam ampliar sua presença comercial na América Latina. A hegemonia britânica sobre esta passou a ser desafiada pelos norte-americanos, que ainda concorreram com o emergente imperialismo alemão.

A intervenção estrangeira na Revolta da Armada (1893-1894)

A crise política do Brasil nos primeiros anos do novo regime, o militarismo e o agravamento da rivalidade entre a Marinha e o Exército, a partir da ascensão do marechal Floriano à presidência, formaram o quadro para a eclosão da revolta da força naval contra o governo legal, em 6 de setembro de 1893, liderada pelo almirante Custódio José de Melo.

O movimento iniciou-se em nome da pureza dos princípios republicanos. No seu transcorrer, todavia, adquiriu um tom monarquista, sobretudo após Custódio José de Melo, antevendo a dificuldade de vitória, ter estabelecido contato com o líder revolucionário gaúcho Gaspar da Silveira Martins e após a adesão do almirante Luiz Felipe Saldanha da Gama, neutro no conflito até 7 de dezembro daquele ano.

A revolta foi de péssimo efeito no exterior. Para o observador europeu, a crise política levaria o Brasil a engrossar o rol das republiquetas sul-americanas, marcadas pelos "pronunciamentos". Não apenas se punha em dúvida a capacidade de o Brasil se autogovernar, mas, também, de a República manter a unidade nacional. Na imprensa de Londres, foram lembrados os riscos que corriam os interesses britânicos no Brasil e aventou-se até a necessidade da volta de um monarca, de preferência alemão, para restabelecer a ordem e a tranqüilidade.

No momento em que rebentou o movimento armado, os comandantes das forças navais de potências estrangeiras – Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Portugal – ancoradas na baía de Guanabara, em nome dos "interesses superiores da humanidade", intermediaram, em conjunto, um convênio, firmado em 5 de outubro de 1893, entre o governo de Floriano e a Armada rebelada, pelo qual se estabeleceram as regras de combate e se declarou o Rio de Janeiro cidade aberta, com o objetivo de resguardar alvos civis e o funcionamento do porto. Antes do convênio, isto é, em 1º de outubro, as citadas autoridades navais, autorizadas pelo respectivos governos, comunicaram ao líder da revolta, Custódio José de Melo, que resistiriam pela força a qualquer ataque contra a cidade. A intervenção, não obstante ferisse a soberania nacional, foi bem aceita pelas autoridades legais, uma vez que, afastada a possibilidade de bloqueio e resguardada a capital de bombardeio, retirava o principal trunfo dos revoltosos. A luta atingiu um impasse no seu desenrolar. Floriano ganhava tempo, inclusive para improvisar a formação da Esquadra Legal, incumbência da qual se encarregou Salvador de Mendonça, ministro do Brasil em Washington. Cumpre ainda observar que Floriano aceitou a autoridade do corpo diplomático e dos comandantes navais estrangeiros no referente à execução do acordo que fixou normas

para o desenvolvimento das ações e para o movimento de navios na baía de Guanabara. Nesse ínterim, Salvador de Mendonça fazia gestões junto ao Departamento de Estado norte-americano.

Assim que Saldanha da Gama assumiu o comando das operações, a luta tomou outro rumo com o bloqueio que impôs ao funcionamento da alfândega. No momento em que a vitória de Floriano parecia difícil e a diplomacia européia inclinava-se a reconhecer o estado de beligerância aos revoltosos, Salvador de Mendonça sugeriu ao secretário de Estado norte-americano Gresham a ruptura do bloqueio. O governo dos Estados Unidos vinha dando apoio a Floriano antes mesmo dos eventos que corriam na baía de Guanabara. Gresham, após entrevistar-se com o presidente Cleveland, informou ao diplomata brasileiro que o contra-almirante Benham assumiria o comando das forças navais norte-americanas estacionadas no Rio e romperia o bloqueio de qualquer modo. Assim foi feito. Uma vez rompido o bloqueio à força – consumada, pois, outra intervenção estrangeira, desta feita só norte-americana –, a Saldanha da Gama só restou estender aos navios de outras nacionalidades a autorização para embarque e desembarque de mercadorias. A revolta estava, militar e moralmente, derrotada. Com a chegada da Esquadra Legal (também conhecida como "Esquadra de Papelão"), sob o comando de Jerônimo Antônio Gonçalves, à entrada da baía, os revoltosos asilaram-se nas corvetas portuguesas *Mindelo* e *Afonso de Albuquerque*, não se ferindo, assim, a batalha final.

A intervenção norte-americana foi decisiva para a vitória de Floriano, pois deu-se no preciso momento em que a diplomacia das potências da Europa ensaiava retirar seu apoio ao governo legal. Os Estados Unidos, assim, contribuíram para a "Consolidação" levada a efeito por Floriano Peixoto e, ao mesmo tempo, consolidaram a sua influência sobre o governo brasileiro.

É preciso, todavia, advertir que a cartada decisiva do governo norte-americano a favor de Floriano não foi contestada pela diplomacia européia, a Grã-Bretanha em particular. É bom lembrar que a primeira intervenção na revolta fora consumada pelas potências da Europa e pelos Estados Unidos (1º de outubro de 1893), visando à proteção da vida e dos interesses privados dos respectivos nacionais, bem como ao desenvolvimento das atividades comerciais no porto.

Tivesse sido feita a intervenção apenas em nome dos alegados "interesses superiores da humanidade", Niterói não deveria ter ficado excluída da proteção estabelecida pelo *modus vivendi* do dia 5 daquele mês. Os interesses dos Estados Unidos e dos países europeus envolvidos, principalmente a Grã-Bretanha, não eram, no caso, colidentes.

Rio Branco: prestígio, soberania e definição do território (1902-1912)

As grandes linhas da política externa do patrono da diplomacia brasileira foram: a busca de uma supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agroexportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros.

Não se pode perder de vista que os Estados Unidos foram uma das nações não-européias que se erigiram em potência mundial nos primeiros anos do século XX, no apogeu da era dos impérios. As relações internacionais adquiriam, então, escala mundial. Foi nesta conjuntura que Rio Branco, em continuidade com o que fora inaugurado pela República (1889), desenvolveu uma política que tinha como um dos seus principais componentes a íntima aproximação aos Estados Unidos. Tal aproximação não significou "alinhamento automático" e serviu aos propósitos políticos do chanceler no plano sub-regional (América do Sul). Foi o momento decisivo de um processo que, mais tarde, levaria o Brasil – em virtude da posterior bipolarização do poder mundial – a integrar-se no subsistema liderado pelos Estados Unidos. Embora a amizade brasileiro-norte-americana remonte ao período colonial, a gestão de Rio Branco representou um marco.[1]

O estreitamento das relações com os Estados Unidos atendia aos interesses das oligarquias dominantes do sistema político brasileiro. O Brasil, na periferia do sistema capitalista e exportador de produtos tropicais, de acordo com a divisão internacional do trabalho estabelecida em fins do século XIX, tinha naquele país seu mais im-

[1] Burns (1966, p. IX-XI); Lafer e Peña (1973, p. 86-87).

portante mercado consumidor. Em contrapartida, a amizade do Brasil convinha aos Estados Unidos pela sua posição estratégica, já que a Argentina mantinha estreitos vínculos com a Grã-Bretanha e repelia a aproximação norte-americana, pelo potencial de seu mercado e possibilidades de investimentos.

É preciso advertir que, no período em tela, o Ministério das Relações Exteriores teve, na prática, autonomia de ação, decorrente do prestígio de seu titular. Desse modo, que a condução da política exterior brasileira deve ser atribuída quase que unicamente à ação do barão do Rio Branco, que, desde sua posse, desfrutou de um lugar à parte no Poder Executivo.[2] A continuidade da política externa independeu das mudanças presidenciais. O barão integrou os ministérios de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca.

Rio Branco e o corolário Roosevelt

A exata noção da influência dos Estados Unidos no concerto internacional levava Rio Branco a ver a Doutrina Monroe como elemento de defesa territorial do continente: "A Doutrina de Monroe e o respeito misturado de temor, que pelos seus processos novos os Estados Unidos inspiram às grandes potências da Europa, têm servido para impedir, desde há muitos anos, que elas pensem em violências e conquistas no nosso continente". O chanceler ilustrava essa constatação com o fato de o bloqueio naval anglo-germânico, imposto à Venezuela em dezembro de 1902 a título de cobrança de dívidas, só ter se consumado após anuência do governo de Washington. Com efeito, a Grã-Bretanha, ao consultar previamente os Estados Unidos, reconhecia a nova potência e sua respectiva área de influência. Não à toa, o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Drago, dirigiu nota ao Departamento de Estado norte-americano afirmando o princípio de que dívida pública não podia ser cobrada com o uso da força. Entretanto, o governo dos Estados Unidos não acolheu os termos da

[2] Lins (1945, p. 465-466); Franco (1973, v. 1, p. 248-249); Burns (1966, p. 36-37).

nota (que passaram à História com a designação de Doutrina Drago), evitando comprometer-se com a não-intervenção. Manteve-se neutro e a questão foi encaminhada para a Corte Internacional de Haia.[3]

Rio Branco teve conduta distinta da Argentina. Apesar de ter acabado de assumir o ministério (exatamente seis dias antes do bloqueio), não teve qualquer hesitação. Além de aceitar a posição norte-americana, não acompanhou o ministro argentino Drago, no seu protesto contra a cobrança coercitiva de dívidas, por entender que não estava em causa a Doutrina Monroe. Ademais, o Brasil não era mau pagador.[4] A Chancelaria brasileira, naquele caso concreto e numa perspectiva realista, não tinha por que assumir posição divergente da norte-americana. Os Estados Unidos foram consultados antes de se consumar o bloqueio. A potência do Novo Mundo, que então se exercitava no poder de polícia internacional e que avocava o hemisfério para a sua área de influência, deu o seu *nihil obstat*, pelo fato de o bloqueio não envolver conquista de território. Qualquer protesto em tal conjuntura seria vão, uma vez que, além dos Estados Unidos, nenhum outro país americano tinha força suficiente para opor-se a qualquer uma das potências européias envolvidas no episódio venezuelano. Rio Branco não aceitou a formalização de um protesto conjunto e, afora o fato de não se afinar com os princípios de Drago, adotava uma posição de entendimento com os EUA.[5] Segundo manifestações da opinião brasileira, desaprovava-se a atitude do general Cipriano Castro, presidente da Venezuela, e aceitava-se a punição que os Estados Unidos viessem a impor ao seu país. A Doutrina Monroe não podia "instituir em favor dos povos americanos o privilégio de faltar impunemente a compromissos de honra e ainda zombando dos credores". Assim, a doutrina era entendida como instrumento de defesa da integridade territorial do continente em face de agressões européias. Não se vislumbrava qualquer perigo, caso as nações da América do Sul "aceitassem esse convênio". Para certo setor da opinião, a doutrina prestava "grande serviço" ao continente, pois assegurava

[3] Cf. Stuart (1989, p. 10-14, 20-23, 49, 144-147).
[4] Cf. Lins (1945, p. 489-490).
[5] Ana Maria Stuart (1989, p. 187-206).

a liberdade para o "desenvolvimento de cada nação americana", resguardando-as da cobiça e da conquista européias.[6]

Concebida originalmente como proteção e não ingerência, a Doutrina Monroe foi transformada em justificativa para sancionar intervenções em países latino-americanos abrangidos pela ampliação da área de segurança norte-americana.[7] Ao afirmar o afastamento da ingerência européia no hemisfério, invocando a doutrina, o presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) colocou, unilateralmente, a América Latina no subsistema internacional de poder liderado pelos Estados Unidos.

A aplicação dos princípios formulados por Monroe em 1823, que vedavam o continente à conquista européia, impunha também responsabilidades, segundo Roosevelt. Assim, os Estados Unidos tinham a tarefa de zelar pela ordem e pela paz na América por meio de uma ação de polícia internacional. Na mensagem de 6 de dezembro de 1904 ao Congresso do seu país, o presidente norte-americano conciliou monroísmo com intervencionismo ao redefinir a doutrina:



> O descalabro crônico ou uma impotência que resulte num afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, pode, na América, como alhures, exigir por fim a intervenção de alguma nação civilizada e, no Hemisfério Ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçá-los, embora relutantemente, em casos flagrantes de descalabro ou impotência, ao exercício de um poder internacional.[8]

O conceito de proteção do hemisfério contra agressões extracontinentais, cerne daquela doutrina, foi retrabalhado pelo então presidente norte-americano, de forma que desse justificativa à política de coerção contra os Estados latino-americanos. Como contrapartida, os Estados Unidos garantiam à Europa que as nações latinas da América, sob sua supervisão, preservariam a ordem pública e manteriam seus compromissos em dia.[9]

[6] Gil Vidal, A Venezuela e a doutrina de Monroe, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 4 jan. 1905; Rocha Pombo, Política americana, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 18 jan. 1905; Luis Raposo, Os congressos pan-americanos, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 jun. 1906; Eunápio Deiró, Conferência de Paz em Haia, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 jul. 1907; O Congresso Pan-Americano, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 11 dez. 1905.

[7] Perkins (1964a, p. 192-193, 224).

[8] Apud Fenwick (1965, p. 59). Vejam-se, ainda, Fohlen (1967, p.51-52); Pépin

De acordo com essa nova versão da Doutrina Monroe, conhecida como Corolário Roosevelt, aos norte-americanos estava reservada a tarefa de dirigir os povos menos competentes.

Rio Branco não questionou os termos da mensagem de Roosevelt. Reafirmou sua visão a respeito da nova ordem mundial e constatou a formação de um novo centro de poder:

> Mais fundamentos teriam para se molestar com as declarações da mensagem [de Theodore Roosevelt] essas grandes potências européias pelo propósito que o governo dos Estados Unidos mostra de intervir, sempre que for necessário, na questão do oriente europeu e nas da Ásia, que as mesmas entendiam pertencer-lhes exclusivamente. A verdade é que só havia grandes potências na Europa e hoje elas são as primeiras a reconhecer que há no Novo Mundo uma grande e poderosa nação com que devem contar e que necessariamente há de ter a sua parte de influência na política internacional do mundo inteiro.[10]

Desde que esteve em missão especial junto ao governo da Suíça para defender a causa brasileira no litígio com a França pela posse do Amapá, Rio Branco receava a agressividade européia. Tal receio levava-o a valorizar o caráter defensivo da Doutrina Monroe e a entendê-la como aplicável às questões de limites entre as nações latino-americanas e as potências européias que ainda conservavam colônias no continente americano.[11]

[9] Perkins (1964a, p. 199-200). Vejam-se, ainda, Burns (1966, p. 150-151); Fohlen (1967, p. 51-52); Renouvin (1969, p. 471); Pépin (1938, p. 40); Fenwick (1965, p. 59); Renouvin e Duroselle (1967, p. 171); Bandeira (1973, p. 168); J. Fred Rippy, Antecedents of the Roosevelt Corollary of the Monroe Doctrine, in: William Appleman Williams (1960, p. 511-515). Vidal, cit.; Donghi (1972, p. 284); La doctrina de Roosevelt, *La Prensa*, Buenos Aires, 15 ago.1905.

[10] AHI, Despacho para Washington, 31 jan. 1905.

[11] *Carta de Rio Branco a Salvador de Mendonça*, Paris, 5 dez. 1895, apud Azevedo (1971, p. 438-439).

Além disso, Rio Branco aceitava a presença militar estrangeira em outro país em nome da defesa de interesses ameaçados. Por ocasião da guerra civil no Paraguai, em correspondência com o ministro brasileiro em Washington (Alfredo de Moraes Gomes Ferreira), observou que não havia razões para o "receio que certos governos sul-americanos têm de próximas intervenções dos Estados Unidos nos seus negócios". Ainda mais que não se tratava de intervenção estrangeira visando contribuir para que um partido suplantasse outro, mas sim de colaboração no sentido de se chegar a um acordo conciliatório sem desprestígio para a autoridade legal. Para tanto, invocou precedentes históricos. A diplomacia européia assim já havia procedido no Prata. Em 1864, igualmente, as mediações brasileira, argentina e britânica foram aceitas pelas forças em conflito no Uruguai. Sem questionar, e secundando a posição norte-americana, afirmou: "Não creio que a presença de um ou dois navios de guerra americanos no Paraguai, onde, durante a revolução, os argentinos tinham quatro e nós três, pudesse dar lugar a injustos reparos, pois os Estados Unidos têm também ali, como no mundo inteiro, interesses comerciais a defender em caso de perturbações políticas". O chanceler via a possibilidade de as nações mais fortes desempenharem ação benéfica em favor da paz sobre nações mais fracas. Por isso era de opinião que o governo de Washington devesse designar um ministro residente no Paraguai, para

> que esse diplomata possa, no interesse da paz e do progresso do nosso continente, exercer a influência benéfica que os Estados Unidos, em união com o Brasil e as outras potências ali representadas, podiam exercer em situações difíceis como a que acaba de atravessar aquele país.[12]

Rio Branco não desaprovou os termos em que Theodore Roosevelt se auto-outorgou o poder de "polícia internacional", bem como era pela demonstração de força em favor da paz. Num certo sentido, o ministro brasileiro falava a linguagem do presidente norte-americano. Em mais de uma oportunidade recebeu o adjetivo de imperialista, mormente na América espanhola. Não era, todavia, figura deslocada

[12] AHI, Despacho para Washington, 14 abr. 1905.

do seu ambiente. Sua posição em relação à mensagem de Roosevelt de 6 de dezembro de 1904 tinha respaldo de parte da opinião nacional. Embora houvesse quem interpretasse o "Corolário Roosevelt" como a serviço do imperialismo norte-americano,[13] boa parte da imprensa o apoiava com argumentos parecidos com os do chanceler brasileiro.

O silêncio oficial de Rio Branco em face da mensagem de Roosevelt e o equívoco gerado pela presença de Nabuco no Departamento de Estado, quando do incidente da *Panther* (1905),[14] sugeriam, no exterior, que o Brasil teria aceito tacitamente a Doutrina Monroe nos termos em que foi reinterpretada por Roosevelt. Assim enxergou, por exemplo, o *Morning Post* de Londres. Segundo telegramas dos Estados Unidos, constou na imprensa de Nova York que o Brasil iria assumir "a defesa da Doutrina Monroe na América do Sul". A projetada viagem de Elihu Root, secretário de Estado norte-americano, ao Rio de Janeiro, em 1906, estaria ligada a um eventual acordo (ou cordial inteligência) entre Brasil e Estados Unidos, segundo o qual o Brasil contribuiria para garantir o monroísmo na América do Sul. Para o diário argentino *La Nación*, o rearmamento naval brasileiro, então projetado, inseria-se num quadro por demais nítido: a aproximação brasileiro-norte-americana decorreria de um pacto pelo qual o Brasil exerceria a hegemonia sul-americana por delegação norte-americana.[15]

A fim de se evitar polêmica, a Doutrina Monroe não constou da agenda da III Conferência Internacional Americana, realizada em 1906, no Rio de Janeiro. Mesmo assim, Rio Branco, no discurso de abertura, na presença de Elihu Root, secretário de Estado norte-americano, elogiou a Europa, respondendo, assim, aos que imputavam ao

[13] Mattos Faro, A doutrina de Monroe, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 20 out. 1905.

[14] O incidente diplomático havido com o Império Alemão decorreu do comportamento contrário às normas internacionais do comandante da canhoneira *Panther*, que determinou o desembarque (novembro de 1905), sem autorização das autoridades locais, de oficiais no litoral de Santa Catarina para a captura de um desertor (Bueno, 1995).

[15] El Congreso Panamericano, *La Prensa*, Buenos Aires, 25, 26 mar. 1906; La diplomacia brasileña, *La Nación*, Buenos Aires, 13 nov. 1906.

Brasil o papel de co-gendarme da América Latina. Tal discurso de Rio Branco pôs fim a dúvidas, tendo até recebido o aplauso de Oliveira Lima, então um dos maiores críticos de sua política exterior.[16]

Rio Branco não alimentava um idealismo ingênuo quanto à natureza do pan-americanismo. Sabia que este fora reanimado por Blaine, em 1888, no próprio interesse dos Estados Unidos.[17] Teve, também, suficiente acuidade para perceber que a presença de Root no Brasil fora em benefício da influência norte-americana na América do Sul. Quando Joaquim Nabuco sugeriu-lhe, mais tarde, uma visita aos Estados Unidos, em retribuição a que fizera Root, com aparato e reserva nos preparativos para não ter imitadores, Rio Branco recusou a idéia, argumentando:

> Achaques [da] velhice [me não] permitiriam viagem de aparato, além de que despesa seria grande e não houve visita especial a este governo [...]. Não penso que tenhamos dever de retribuir visita feita a tantos países no interesse do desenvolvimento da influência americana e não por atenção especial ao Brasil.[18]

O Brasil e o subsistema norte-americano de poder

Tanto Rio Branco quanto Joaquim Nabuco (primeiro a chefiar a embaixada brasileira em Washington, criada em 1905), embora cada um a seu modo e expressando-se por meio de linguagens diferentes, reconheciam os Estados Unidos como o centro de um subsistema internacional de poder. Nabuco, na apresentação de suas credenciais de embaixador a Theodore Roosevelt, formulou votos "para que se aumente a imensa influência moral que os Estados Unidos exercem sobre a marcha da civilização e que se manifesta pela existência no mapa do mundo, e pela primeira vez na história, de uma vasta zona neutra, de paz e de livre concorrência humana". Logo depois, reafirmaria que a América formava "um sistema político diverso do da Europa, uma constelação com órbita própria e

[16] Oliveira Lima (s.d., p. 187-188); Mecham (1965, p. 442).

[17] AHI, Despacho para Washington, apud Lins (1945, v. 2, p. 567).

distinta". Assim, as repúblicas americanas formavam no mundo "uma grande unidade política".[19]

Rio Branco fez constatações idênticas:

> A verdade é que só havia grandes potências na Europa e hoje elas são as primeiras a reconhecer que há no Novo Mundo uma grande e poderosa nação com que devem contar e que necessariamente há de ter a sua parte de influência na política internacional do mundo inteiro.[20]

A visão realista de Rio Branco permitia-lhe perceber, como outros de seu tempo, o peso dos Estados Unidos na nova distribuição do poder mundial e o fato de que a América Latina estava em sua área de influência. Dir-se-ia que o Brasil não tinha alternativa ao estreitamento das relações com os Estados Unidos, descartando a possibilidade de uma aproximação com alguma potência européia. Para o Brasil, a amizade norte-americana não só assumia um caráter defensivo-preventivo, como lhe permitia jogar com mais desembaraço com seus vizinhos. Ademais, Rio Branco não via a possibilidade de se formar no continente nenhum bloco de poder capaz de opor-se aos Estados Unidos, em razão da fraqueza e da falta de coesão dos países hispânicos.

A idéia de um sistema continental tornou-se cada vez mais presente no discurso daqueles que se ocupavam de política exterior. Joaquim Nabuco era, entre os brasileiros, quem mais insistia e reconhecia a existência daquele sistema. As repúblicas americanas integravam "um só sistema político", o continente da paz:

> A América, graças à Doutrina Monroe, é o Continente da Paz, e essa colossal unidade pacificadora, interessando fundamente outras regiões da Terra – todo o Pacífico a bem dizer –, forma um Hemisfério Neutro e contrabalança o outro Hemisfério, que bem poderíamos chamar o Hemisfério Beligerante.[21]

[19] AHI, 34.6/IX, maço 1, pasta 8; 273/3/10 (III C.I.A.).

[20] AHI, Despacho para Washington, 31 jan. 1905; João Frank da Costa (1968, p. 200-202).

Segundo Nabuco, os Estados Unidos lideravam a criação de "um continente neutralizado para a paz, livre e inacessível às competências da guerra que fazem do resto do mundo, da Europa, da Ásia, da África, hoje aglomerados, um verdadeiro continente beligerado". Não vislumbrava nenhum perigo americano: "A política de aproximação com a América Latina, em desconfiança com os Estados Unidos, seria uma política insensata". Descartava de vez a possibilidade de alianças européias, pois, "desde o dia em que a América se constituiu independente da Europa, formou-se um sistema separado, diverso e distinto do europeu". Uma órbita separada, para usar uma expressão que lhe era tão cara. O agrupamento político das nações americanas seria, assim, um dos sistemas que com os demais dividiam o mundo. E ia mais longe: a Doutrina Monroe e o prestígio norte-americano garantiram a integridade da América Latina. Descontados os exageros, próprios de um doutrinador, sentiu, como Rio Branco, a mudança de direção do poder mundial. Este, embora sem a mesma ênfase, entendia que o papel de *leadership* do continente cabia aos Estados Unidos.[22]

A política externa brasileira, ao tempo de Rio Branco e Joaquim Nabuco, contribuiu para a consolidação do bloco de poder internacional liderado pelos Estados Unidos, mas também procurou tirar proveito da nova situação mundial que então se delineava. Segundo Nabuco, em

> tais condições a nossa diplomacia deve ser principalmente feita em Washington. Uma política assim valeria o maior dos exércitos, a maior das marinhas, exército e marinha que nunca poderíamos ter. Precisamos de atividade, de clarividência, resolução e organização de um serviço diplomático em Washington, onde está a chave das nossas relações diplomáticas.

Para o nosso primeiro embaixador, a Doutrina Monroe tinha caráter defensivo, pois serviria para afastar cobiças estrangeiras. A aliança com os Estados Unidos, por conseguinte, só poderia proporcionar benefícios.[23]

[22] *O Estado de S. Paulo*, 21 jul. 1906, p. 3; João Frank da Costa (1968, p. 105); AHI, Despacho para Washington, 29 dez. 1907; Nabuco (s.d., p. 132-133).

O reconhecimento de que os Estados Unidos eram o centro de um subsistema de poder não implicou integrá-lo passivamente. Não significava ser o Brasil caudatário da política exterior daquele país. Para Rio Branco, a amizade norte-americana tinha um sentido pragmático. Um exemplo: quando da aprovação (1904) pelo Legislativo do projeto de reorganização da Marinha de Guerra brasileira e o subseqüente recrudescimento de sentimento antibrasileiro na Argentina, Rio Branco, em carta a Domício da Gama, então ministro do Brasil na capital desse país, recomendou-lhe a conveniência de "estreitar relações com o ministro americano [de Buenos Aires] e ganhar a sua confiança para que ele não se deixe influenciar pela atmosfera de ódio e prevenções contra o Brasil em que vive. Devo informá-lo de que dias antes Root se oferecera para tratar da equivalência naval (...)".[24] Rio Branco, se neste problema específico não procurou jogar com a influência norte-americana para atingir suas pretensões, buscou evitar que outro país o fizesse. Ganhar a confiança do ministro norte-americano na Argentina significava ficar mais à vontade para agir, na medida em que impedia a eventual mediação norte-americana, restringindo a questão aos dois países. Dir-se-ia que a amizade, neste caso, tinha sentido preventivo, pois o que se almejava era a não-intromissão.

Outro aspecto a reforçar é que a aproximação aos Estados Unidos fazia-se em compasso com o prestígio da Doutrina Monroe que, segundo Rio Branco, tinha sido até então um "espantalho" às interferências européias e útil ao país em algumas ocasiões, sobretudo quando da questão com a França por causa dos limites na Guiana.

A principal obra de Rio Branco foi a solução de pendências lindeiras. Contando com a amizade norte-americana, não só evitava dificuldades que poderiam surgir em Washington – capital que, segundo ele, era o principal foco de intrigas contra o Brasil –, como podia eventualmente utilizá-la a seu favor. A aproximação entre os dois países dava-lhe mais liberdade para negociar com as nações sul-americanas na busca de solução para os ainda pendentes problemas da fronteira.[25]

[24] AHI, Carta de Rio Branco a Domício da Gama, Rio de Janeiro, 15 dez. 1908.

A questão do Acre

A viagem clandestina da canhoneira norte-americana *Wilmington*, que aportou em Belém em 10 de março de 1899 e foi até Iquitos, afora o incidente diplomático que ela em si provocou, estaria ligada a um acordo que o ministro da Bolívia no Brasil, Paravicini, procurou firmar com os Estados Unidos a respeito do Acre, então boliviano, por meio do cônsul norte-americano K. K. Kennedy. O acordo deveria ser encaminhado ao presidente norte-americano MacKinley via comandante da *Wilmington* e constava basicamente do auxílio norte-americano à Bolívia visando à manutenção de sua soberania sobre os territórios do Acre, Purus e Iaco, em troca de concessões aduaneiras e territoriais.[26]

O representante do Brasil em Washington, Assis Brasil, protestou junto ao Departamento de Estado pela viagem da embarcação militar, em flagrante violação da legislação brasileira. O secretário de Estado John Hay apresentou desculpas, mas observou que o comandante da canhoneira, Chapman Todd, não agira de má-fé e reclamou do tratamento que este havia recebido no Amazonas. Na imprensa do Pará e Amazonas foi denunciado, sobretudo por João Lúcio de Azevedo, o imperialismo econômico ao qual estaria ligada a viagem da *Wilmington*. O acordo Paravicini–Kennedy, principalmente em razão da celeuma levantada, não teve seguimento.[27]

O incidente da *Wilmington* foi o prelúdio dos aborrecimentos que o *Bolivian Syndicate* iria causar à diplomacia brasileira.

A região do Acre foi ocupada sobretudo por nordestinos e em 1899 tornou-se conflagrada quando autoridades da Bolívia, querendo impor sua soberania, estabeleceram uma aduana em Puerto Alonso. O governo boliviano, todavia, não conseguindo fazer valer sua autoridade, em 11 de julho de 1901 arrendou, por trinta anos, a região a um consórcio de capitalistas, que pretendia explorar as riquezas naturais daquela área por meio de uma *chartered company*. Tal consórcio, denominado *Bolivian Syndicate*, integrado pelas firmas Cary &

[26] Tocantins (1961, v. 1, p. 220-221).

Withridge, United States Rubber Company e Export Lumber, contava com figuras de expressão na *City* e *Wall Street*. O governo boliviano concedeu à nova empresa poderes que normalmente pertencem ao Estado, fato que a igualava com as companhias privilegiadas que atuavam na África e na Ásia. A sua sede seria em Nova York.[28]

A diplomacia brasileira procurou impedir o estabelecimento de uma companhia daquela natureza em região limítrofe do país, pois abrir-se-ia perigoso precedente que envolvia riscos, uma vez que o território arrendado só tinha acesso ao Atlântico pelos rios da Amazônia. Para evitar eventuais embaraços, o governo retirou do Congresso o tratado de comércio e navegação firmado com a Bolívia em 1896. Todavia, indagava-se sobre a possibilidade de o Brasil suportar eventual pressão diplomática de potências estrangeiras na hipótese de fechamento dos rios.[29]

O ministro das Relações Exteriores de Campos Sales, Olinto de Magalhães, reconhecia o Acre como território boliviano, de acordo com a interpretação republicana do Tratado de Ayacucho, firmado em 27 de março de 1867. Em 1899, liderados por José de Carvalho, os brasileiros do Acre rebelaram-se e conseguiram a retirada do delegado da Bolívia do território. Logo depois, Luiz Galvez Rodrigues de Arias fundou, em 14 de julho, o Estado Independente do Acre. O Brasil apoiou a Bolívia contra Galvez, que assinou o armistício em 15 de março de 1900. Entretanto, manteve-se o estado de revolta no Acre, cujos habitantes contestavam o direito de posse boliviano.[30]

No fim de julho de 1902, o chanceler Olinto de Magalhães ainda temia uma intervenção. Para Assis Brasil era necessário afastar os capitalistas da questão acriana. A sua atividade visando a impedir que o *Syndicate* obtivesse apoio diplomático do governo norte-

[28] Franco (1973, v. 1, p. 253); Luiz Alberto Moniz Bandeira, O barão de Rothschild e a questão ao Acre, *Revista Brasileira de Política Internacional*, *43* (2): 150-169, 2000, p. 154; Id. (1973, p. 156-158); Tocantins (1961, v. 2, p. 405, 417-423); Ricardo (1954, v. 1, p. 155-159).

[29] Tocantins (1961, v. 2, p. 442); Ricardo (1954, v. 1, p. 164-165).

[30] Magalhães (1941, p. 9-45, 167-198); Ricardo (1954, v. 1, p. 113-115, 118-120); Franco (1973, v. 1, p. 253-254); Tocantins (1961, v. 1, p. 277-278, 319, 364-365); Burns (1977, p. 384); *Mensagem de Campos Sales ao Congresso Nacional*, 3

americano foi intensa. Ao repelir as *chartered companies*, o representante brasileiro jogava com a Doutrina Monroe, pois a empresa era integrada, também, por capitais europeus, o que a configurava como uma exploração colonial típica, igual à que então se observava na África e na Ásia.[31]

A opinião do secretário de Estado Hay evoluíra da promessa de abstenção para a de eventual apoio aos cidadãos, caso seus interesses viessem a ser prejudicados. Temia-se que os Estados Unidos acabassem por dar cobertura ao empreendimento contra o Brasil, que detinha o controle dos rios amazônicos.[32]

Como ocorrera por ocasião da ocupação da ilha Trindade pela Grã-Bretanha, o Legislativo mostrou-se mais sensível à opinião pública do que o Executivo. Em 1902, agitou-se a Câmara dos Deputados, que refletia a rejeição nacional ao contrato.[33] A divergência na conduta a ser seguida na questão ia se acentuando entre o Executivo e parte da Câmara. Assim, o problema criado pelo arrendamento do Acre ao *Bolivian Syndicate* ficava, do lado brasileiro, num impasse. A opinião e o Congresso Nacional repudiavam o contrato. O Executivo acionava a sua diplomacia em Washington e na Europa visando à anulação do arrendamento, mas declarava ser o Acre boliviano.

Rio Branco, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores (3 de dezembro de 1902), deu outro rumo à questão e colocou o Executivo em sintonia com a opinião pública. Interpretou de outra forma o artigo 2º do já citado tratado de 1867 e, em conseqüência, transferiu a linha divisória do território em questão no sentido leste–oeste para o paralelo 10º 20' latitude sul. A área tornou-se oficialmente litigiosa.[34]

Como outros de seu tempo, Rio Branco antevia desdobramentos do estabelecimento de soberanias estranhas nas fronteiras nacionais, pois temia que, na hipótese de capitalistas ingleses participarem com

[31] AHI, Despacho reservado para Washington, 31 jul. 1902. Ofício reservado de Assis Brasil a Olinto de Magalhães, 3 jul. 1903; Tocantins (1961, v. 2, p. 285-286, 430-432).

[32] Tocantins (1961, v. 2, p. 442-445); Bandeira (1973, p. 159-160); Id., O barão de Rothschild..., cit., p. 154); Ricardo (1954, v. 1, p. 166).

[33] ASF, sessão de 5 set. 1900; ACD, sessões de16 abr., 20 maio 1902.

[34] Lins (1945, v. 2, p. 412); Bandeira (1973, p. 163); id., O barão de Rothschild..., cit., p. 156); Tocantins (1961, v. 3, p. 575); *Relatório*, 1902-1903, p. 3-28; Magalhães (1941, p. 27).

os norte-americanos do consórcio, os interesses políticos e as rivalidades comerciais levariam "outros governos europeus a não perder a ocasião de concorrer para o enterro da Doutrina Monroe". Antes mesmo de tornar-se chanceler, manifestara a opinião de que não conviria abrir um conflito de interesses ou pôr-se em desacordo com os Estados Unidos, que até então constavam como aliados do Brasil, pois isso traria "bastante dano, enfraquecendo consideravelmente a nossa situação aos olhos da Europa". A soberania brasileira sobre a Amazônia dependia em grande medida da amizade daquele país. Daí a importância de não rompê-la, pois "[...] Se os Estados Unidos convidarem, por acaso, governos da Europa para exploração de terras da América do Sul e para impor a completa liberdade do Amazonas, dificilmente recusarão o convite".[35] O receio de Rio Branco no tocante à soberania da Amazônia não poupava, portanto, os Estados Unidos. Não os via como desinteressados guardiões do Novo Mundo:

> Faço votos para que meia dúzia de ambiciosos de La Paz e Nova York não consigam despertar a cobiça com que os Estados Unidos de outros tempos olhavam para o Amazonas, cobiça que acarretou tantos incômodos e sobressaltos a mais de um Gabinete do Império.[36]

Modificar os termos do acordo firmado pelo governo da Bolívia e a citada companhia não seria suficiente para afastar todos os riscos que ameaçavam a integridade nacional. Segundo o próprio Rio Branco, a companhia, em 1902, tentara despertar o interesse dos governos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da Alemanha, embora sem nenhum resultado, em grande parte devido à vigilância das legações brasileiras situadas nas capitais daqueles países.[37] Mas, tanto Rio Branco quanto Assis Brasil sabiam que não se podia confiar no Departamento de Estado caso estivessem em jogo interesses de cidadãos norte-americanos.

[35] AHI, Ofício de Rio Branco a Olinto de Magalhães, 12 jun. 1902, apud Tocantins (1961, p. 438).

[36] Idem.

[37] *Relatório*, 1902/1903, p. 26; anexo 1, p. 48-49. Vejam-se ainda Tocantins (1961, p. 569); Ricardo (1954, p. 183).

A notícia do arrendamento gerou novo levante dos habitantes do Acre, em agosto de 1902, sob o comando do gaúcho Plácido de Castro. Os bolivianos renderam-se em 24 de janeiro. Castro esclareceu que sua luta não fora contra a Bolívia, mas em oposição ao *Bolivian Syndicate*. Do triunfo surgiu o Estado Independente do Acre.[38]

Meses antes de tomar-se ministro, Rio Branco, quando ainda chefiava a legação brasileira em Berlim, recebera de Assis Brasil a sugestão de afastar o *Syndicate* por meio de indenização, a fim de não se reforçar ainda mais a influência norte-americana.[39] Rio Branco entendeu da mesma forma, pois, ao encaminhar a questão, tratou de primeiro isolar o sindicato, por meio de indenização. O intermediário nas negociações entre Rio Branco e o sindicato foi o barão N. M. Rothschild, agente financeiro do Brasil em Londres e que tinha seu representante nos Estados Unidos, August Belmont, como um dos sócios no empreendimento. Mediante o pagamento de 114 mil libras (incluídas as despesas para o advogado e comissão para o intermediário August Belmont), o *Bolivian Syndicate* assinou o distrato em 28 de fevereiro de 1903.[40] Segundo os críticos do acordo, ao indenizar o sindicato comprou-se, na verdade, uma concessão praticamente caduca e inviável, em razão do triunfo de Plácido de Castro. A indenização pode ser vista como uma extorsão, pois indenizou-se um grupo de capitalistas estrangeiros para desistir de um contrato firmado com um terceiro país. Mas a Bolívia não dispunha de recursos financeiros para arcar com a despesa do distrato e Rio Branco queria evitar complicações e encurtar o caminho do entendimento direto.[41]

Isolado o sindicato, Rio Branco passou às negociações com a Bolívia depois de afastado o risco de confronto e cessados os movimentos de tropas de ambos os lados em direção à área conflagrada.

---

[38] Bandeira, O barão de Rothschild..., cit., p. 155; Ricardo (1954, v. 1, p. 177-182). Plácido de Castro freqüentara a Escola Militar de Porto Alegre e participara da Revolução Federalista. Agrimensor, estava demarcando terras nos seringais. (Cf. Ricardo, cit., p. 177.)

[39] AHI, Carta de Assis Brasil a Rio Branco, 17 out. 1902, apud Tocantins (1961, p. 573).

[40] Cf. Bandeira, O barão de Rothschild..., cit., p. 155-160; Ricardo (1954, v. 1, p. 174-175).

[41] Bandeira, O barão de Rothschild..., cit., p. 155, 160; Franco (1973, v. 1,

Um *modus vivendi* (21 de março de 1903) estabilizou a situação, após o que se ingressou na fase de entendimento.[42]

Rio Branco e Assis Brasil concluíram com os plenipotenciários da Bolívia, Fernando E. Guachalla e Claudio Pinilla, as negociações que resultaram no Tratado de Petrópolis (17 de novembro de 1903), remetido à apreciação do Congresso Nacional pela mensagem presidencial de 29 de dezembro. Com esse, o Brasil fez permuta, conforme estava previsto no tratado de 1867, de territórios com a Bolívia, cedendo-lhe cerca de 3.200 quilômetros quadrados e a indenização de 2 milhões de libras-ouro (em duas prestações), em troca de 191 mil quilômetros quadrados. A incorporação do Acre, foi, de fato, uma compra. Além da indenização e da compensação de território, o Brasil comprometeu-se a construir, em território brasileiro, a Ferrovia Madeira-Mamoré, na qual a Bolívia teria livre-trânsito, juntamente com os rios, para acesso ao oceano, confirmando uma faculdade prevista em tratados anteriores. A construção da ferrovia custaria a vida de 40 mil operários em razão da insalubridade da região. Feito à base de compensações territoriais e pecuniárias, no acordo do Acre não houve vencidos nem vencedores. As relações Bolívia–Brasil, após o tratado, até melhoraram.[43]

A questão acriana, todavia, só foi encerrada após as difíceis negociações com o Peru, que culminaram no tratado de 8 de setembro de 1909, firmado no Itamaraty. Nas negociações com aquele país, até mais complicadas do que as relativas à Bolívia, Rio Branco, apesar do receio, teve as mãos livres como queria e os Estados Unidos mantiveram-se neutros, apesar do esforço do vizinho sul-americano, disposto até a se tornar um protetorado daqueles.[44]

O contexto sul-americano

A amizade do Brasil com os Estados Unidos despertava receio em outros países da área, pois temia-se o imperialismo norte-ameri-

---

[42] Ricardo (1954, v. 1, p. 183-197).

[43] Tocantins (1961, v. 3, p. 649); Ricardo (1954, v. 1, p. 223-225, 230); Heinsfeld (2000, p. 105); Gilberto Amado (1947, p. 26); Soares (1975, p. 147); Lins (1945, v. 2, p. 429); Ricardo (1954, v. 2, p. 185).

[44] Bandeira, O barão de Rothschild..., cit., p. 161-164. Vejam-se, também, Ricardo (1954, v. 2, p. 95-114); Teixeira Soares (1975, p. 121-122).

cano. Na capital argentina, um setor da imprensa, ao analisar a política externa brasileira, viu-a com pretensões de domínio na América do Sul, com respaldo norte-americano.

Segundo o diário argentino *La Nación*, a imprensa da Europa, em especial a inglesa, em face da reorganização naval brasileira e da aproximação Brasil–Estados Unidos previa o início de "uma diplomacia imperialista, uma hegemonia a ser partilhada entre o Brasil e a Norte América, prestando-se o primeiro a ser agente do segundo em suas ambições de domínio continental".[45]

A idéia de que o Brasil, à época, iria desempenhar o papel de co-garante da Doutrina Monroe foi expressa também em jornais norte-americanos, embora formulada com outras motivações. Segundo o *Washington Post*, o secretário de Estado Root, ao empreender viagem ao Rio de Janeiro, em 1906, pretendia delegar poderes ao Brasil:

> [...] sr. Root [...] vai visitar o governo brasileiro informalmente e arranjar uma *entente cordiale* com aquele país, da qual a Doutrina de Monroe será a base [...]. É a intenção do presidente delegar-lhe [ao Brasil] a política da Doutrina de Monroe na América do Sul [...]. Segundo um oficial brasileiro, aquele país estaria interessado em formular a Doutrina de Monroe, com o conselho dos Estados Unidos, e, desta maneira, ser o guardião autorizado das [...] repúblicas [...].[46]

O projeto de rearmamento naval brasileiro, aprovado em 1904 e modificado em 1906, despertou viva rivalidade na Argentina, em um setor da opinião identificado com o rearmamento do seu país. O diário de Buenos Aires, *La Prensa*, que transmitia a posição de Estanislão Zeballos, rival de Rio Branco desde a questão das Missões, foi um dos maiores expoentes da oposição à sua política. Para o diário platino, a partir de Rio Branco a política exterior do Brasil apresentou radical mudança em relação à linha que vinha seguindo desde o advento da República, com o objetivo de restaurar a preeminência do Brasil na América do Sul, como nos melhores tempos da monarquia. Tal política exigia o respaldo de um poder militar. A reorganização naval bra-

[45] Nabuco (s.d., p. 142); Los triunfos del Brasil, *El Diario*, Buenos Aires, 4 dez. 1905; Proyectos navales brasileños, *La Nación*, Buenos Aires, 19 jan. 1905.

[46] *Washington Post*, 26 mar. 1906 ...

sileira, então em curso, se lhe afigurava como sinal de prepotência, na medida em que procurava resguardar as soluções adotadas pela Chancelaria.

O alarmismo do *La Prensa*, que via o Brasil transformando-se em potência militar, aumentou com a elevação da legação brasileira em Washington à categoria de embaixada, em 1905. O ato adquiria alcance político e diplomático. O diário portenho via no episódio o desejo de "ocupar diplomaticamente nos Estados Unidos uma posição superior às demais repúblicas sul-americanas", além de aspirar ser a primeira potência militar da América do Sul e de querer assumir a primeira posição na diplomacia sul-americana, almejando, ao mesmo tempo, a simpatia das nações menores do Prata.[47]

Com efeito, Rio Branco não só procurava captar a simpatia dessas nações, vale dizer Paraguai e Uruguai, como também aproximar-se do Chile, a fim de conter a Argentina e sua eventual capacidade de influenciar aqueles países que mantinham pendências com o Brasil. Fazia parte do seu estilo neutralizar forças: "A estreita amizade entre o Brasil e o Chile tem servido para conter suas veleidades [dos argentinos] de intervenção franca no litígio chileno-peruano, no que tivemos com a Bolívia e no que ainda temos pendente com o Peru".[48]

Convencido das prevenções das nações hispano-americanas em relação ao Brasil, Rio Branco sempre que tinha oportunidade procurava desmanchar suspeitas das nações vizinhas. Dentro dessa linha, pode ser vista a aproximação das três maiores nações sul-americanas (Argentina, Brasil e Chile), buscada por Rio Branco desde os primeiros anos de sua gestão no Ministério das Relações Exteriores. A aspiração chegou a ser consubstanciada em um projeto de cordial inteligência, geralmente conhecido como ABC, que, aliás, não foi concretizado no período em que Rio Branco ocupou a pasta. Convém observar que a aproximação Argentina–Brasil–Chile, nos termos em que Rio Branco concebia, não significava criar um contrapeso à influência norte-americana. O ABC seria para atuar de acordo com o governo de Washington, numa espécie de condomínio oligárquico de

[47] El pensamiento del Brasil, *La Prensa*, Buenos Aires, 2 fev. 1905.

[48] Despacho para Washington, 31 mar. 1906. Veja-se João Frank da Costa (1968,

nações. Nesse sentido, em 1906, ao passar instruções à embaixada do Brasil em Washington a respeito do programa da citada III Conferência Institucional Americana, manifestou-se contrariamente a um acordo geral entre as nações americanas: "Pensamos que um acordo no interesse geral, para ser viável, só deve ser tentado entre os Estados Unidos da América, o México, o Brasil, o Chile e a Argentina. Assim estaríamos bem, os Estados Unidos e o Brasil". A idéia de apoio recíproco entre os países que compunham o ABC aparece também em documento de Joaquim Nabuco. Joaquim Francisco de Assis Brasil, que defendia opinião semelhante, também não emprestava um caráter antinorte-americano à eventual *entente*; esta aumentaria o prestígio das nações sul-americanas envolvidas e contribuiria para a sustentação do princípio de que não é admissível a extensão do domínio ou do sistema europeu ao Novo Mundo.[49]

Essa projetada aliança não deixou, obviamente, de ser preocupante para as nações menores da área que tinham alguma pendência com outra que fosse integrante do ABC. Os peruanos especialmente, em razão da questão da Tacna e Arica com o Chile e da questão de limites com o Brasil, temiam o peso da influência dessa eventual aliança.[50]

Os tratados de limites

A principal obra de Rio Branco foi a definição do território de seu país. Convém registrar que nenhuma das questões de limites por ele solucionadas o foram com argumento de força. As questões de Palmas com a Argentina e do Amapá com a França foram resolvidas por arbitramento, e Rio Branco atuou em ambas como representante do Brasil, antes, portanto, de ascender ao ministério, nos anos difíceis do início da República. A relativa aos limites do Brasil com a Guiana

[49] AHI, Despachos para Buenos Aires, 3 set. 1904; 21 nov. 1904; Ofício de Assis Brasil a Rio Branco, Buenos Aires, 19 abr. 1906; Carta de Joaquim Nabuco ao dr. Cardoso, Roma, 20 mar. 1904; Despacho para Washington, 10 mar. 1906, apud Lins (1945, p. 760).

[50] AHI, Ofício confidencial de Francisco Xavier da Cunha a Rio Branco, Montevidéu, 20 dez. 1907; Despacho para Washington, 20 dez. 1907

Inglesa foi, também, solucionada por arbitramento, não de todo satisfatória ao país. Nesta, atuou Joaquim Nabuco. Rio Branco, já ministro quando da publicação do laudo, acatou o resultado e compartilhou o dissabor do defensor brasileiro. A difícil questão do Acre foi solucionada por Rio Branco mediante negociações diretas com a Bolívia, como se viu. Fixou ainda limites com a Colômbia (tratado de 24 de abril de 1907), Peru (tratado de 8 de setembro de 1909), Uruguai (tratado de 30 de outubro de 1909) e com a Guiana Holandesa, em 1906. Firmou ainda tratado de limites com o Equador, em 6 de maio de 1904. Após esse país ter fixado, mais tarde, suas fronteiras com o Peru, deixou de ser limítrofe do Brasil e, conseqüentemente, o tratado acabou não tendo aplicação.[51] Com referência ao Uruguai, deve-se ressaltar que o Brasil lhe cedeu, em 1909, espontaneamente e sem compensações, o condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, em nome da concórdia sul-americana. Este fato, mais a atuação de Rio Branco no sentido de manter o relacionamento com os países vizinhos em bom nível, contribuiu para recuperar o prestígio do Brasil no Prata e, conseqüentemente, ampliar-lhe o quadro de atração no segmento sul do continente. O próprio chanceler resumiu a posição do Brasil no contexto da América do Sul em correspondência a Joaquim Nabuco, então embaixador brasileiro em Washington:

> Com o Uruguai as nossas relações são excelentes, e é imenso o prestígio do Brasil nesse país depois da concessão que espontaneamente lhe fizemos. São também excelentes nossas relações com a Bolívia e com o Peru depois do incidente que trouxe o desastrado laudo argentino e do nosso tratado de limites, assim como com as demais nações da América do Sul, excetuado o Paraguai. Este acha-se há mais de ano sob o jugo de uma minoria despótica.[52]

[51] Cf. Franco (1973, p. 261-263, 265); Viana (s.d., p. 135-138).

[52] Telegrama para Washington, 23 nov. 1909, apud Viana Filho (1959, p. 421-422).

Do apogeu ao declínio da Primeira República: a ilusão de poder (1912-1930)

Caracterização do período

O traço principal desse período foi o cultivo da amizade com os Estados Unidos. Política posta em prática pelo barão do Rio Branco e mantida por seus sucessores, sobretudo Lauro Müller, Azevedo Marques, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira. Houve, todavia, quem a questionasse, como Domício da Gama, ex-discípulo e homem de confiança de Rio Branco, que divergiu na embaixada do Brasil em Washington, da forma de solidariedade que vinha sendo praticada por Lauro Müller, sucessor imediato de seu mestre. Para Domício, o interesse nacional impunha limites à amizade incondicional e recomendava evitar-se o recurso à influência norte-americana. Contudo, é preciso ressalvar que no referente à década de 1920, a amizade não significou, conforme afirma Vargas Garcia, alinhamento "automático" da política externa brasileira ao Departamento de Estado norte-americano.[1]

Importante fator para a consolidação da amizade com os Estados Unidos foram as relações econômicas. Este país era o principal centro propulsor da economia agroexportadora do Brasil, notadamente como comprador de café. Além disso, teve participação crescente, ao longo do período, nas importações brasileiras de manufaturados e de produtos alimentícios, como a farinha de trigo. Os norte-americanos substituíram os ingleses como investidores no Brasil. Em 1922, teve início a cooperação militar entre os dois países.[2] Cumpre ainda

[1] Garcia (2001, p. 476).
[2] Burns (1977, t. 3, v. 2, p. 375-400).

observar que nenhuma questão surgiu entre as duas nações, de modo a atrapalhar suas relações. A atuação por longo período (1912-1933) de Edwin Morgan, embaixador dos EUA no Rio de Janeiro, onde gozou de respeito e admiração, contribuiu também para a aproximação.[3]

A política de cooperação com os Estados Unidos foi além do período em exame, chegando até a década de 1950,[4] o que torna a viragem da diplomacia brasileira em direção àquele país uma das mais significativas mudanças advindas da instalação da República.

Cumpre ainda assinalar que o país, na década de 1920, adquiriu uma sensação de autoconfiança e superestimação de seu peso internacional, decorrente de sua participação, ainda que modesta, na política mundial em razão de sua entrada na Grande Guerra e subseqüente atuação nas conferências de paz e no Conselho da Sociedade das Nações (SDN), como membro eleito.

O Brasil de entreguerras, na frente internacional, mostrava-se como uma nação satisfeita consigo mesma. Folgava a diplomacia brasileira, pois não havia nenhuma questão grave a resolver e não se punha em causa a divisão internacional do trabalho, cumprindo o país a função de típico exportador de produtos primários. As representações diplomáticas com as potências européias vencedoras (Grã-Bretanha, França, Itália) foram elevadas à categoria de embaixadas.[5] Comparecia o Brasil às conferências internacionais americanas e às reuniões do Conselho da Liga das Nações com a ilusão de estar participando das decisões internacionais. Da Primeira Guerra ficaram, praticamente, apenas três questões, cujas soluções dariam maior ou menor satisfação ao Brasil: a da dívida do café do Estado de São Paulo; a dos navios ex-alemães afretados à França; e a do recebimento do montante da dívida da Alemanha a título de reparações de guerra. A expansão do mercado externo era a principal tarefa da diplomacia. Afora isso, havia uma política de busca de prestígio que se traduzia no afã de elevar o Brasil à condição de membro efetivo do Conselho Executivo da Liga das Nações.

[3] Joseph Smith, United States diplomacy toward..., *Inter-American Economic affairs*, Washington, *2*: 3-21, 1983; Mecham (1965, p. 448).

[4] Moneta (1973, p. 75).

[5] Em 1921 foram trocadas embaixadas entre o Brasil e a Bélgica; em 1922, com

Desde o período anterior, os brasileiros vinham se preocupando em manter bem preparados sua marinha e seu exército. Tanto é assim que, em 8 de setembro de 1919, em Paris, assinou contrato para a vinda de uma missão militar francesa, cujos membros chegaram ao Rio de Janeiro em março de 1920. Se do lado brasileiro a missão cumpria o objetivo de atualização nos métodos de combate, para a França a missão foi, sobretudo, um negócio visando o mercado brasileiro de armas. A missão francesa permaneceu no Brasil até 1940. A necessidade de recuperação da Marinha para atender às necessidades da então moderna guerra marítima ficou mais evidente após a dura experiência passada pela Divisão Naval, da qual tratar-se-á mais adiante, na sua travessia atlântica com a finalidade de incorporar-se ao esforço de guerra aliado, já quase no final do conflito. Desde o fim da Revolta da Armada (1893/1894), ao tempo da presidência de Floriano Peixoto, que a influência naval norte-americana vinha crescendo no Brasil. A decisão brasileira de contratar uma missão naval norte-americana resultou no contrato assinado em Washington, em 6 de novembro de 1922. Assim, 16 oficiais da marinha dos Estados Unidos e 19 suboficiais integraram a missão que entrou em atividades no final daquele ano. Para os Estados Unidos, a missão naval no Brasil teve uma função estratégica de longo alcance, na qual se inseria, entre outros objetivos, a manutenção do equilíbrio entre as principais nações da América do Sul. Renovado em 1926, o contrato da missão naval terminou no final de 1930. A notícia da missão naval teve repercussão negativa na Argentina, sendo entendida, inclusive, como uma aliança Brasil–Estados Unidos.[6]

A reação negativa à missão naval repercutiria na V Conferência Internacional Americana, realizada em Santiago, no ano de 1923. O Brasil, já na fase de preparação do conclave, procurou afastar do temário assuntos de natureza política ou aqueles sobre os quais havia discordâncias, uma vez que não se desejava compromissos que impediriam o país de satisfazer suas necessidades de defesa, levando-se em conta a dimensão do território, a extensão das costas e o tamanho da sua população. Não conseguindo afastar o tema, na conferência o Brasil mostrou-se favorável a uma fórmula geral sobre desarma-

mento, mas sem discutir reduções orçamentárias por conta de despesas militares, não aceitando imposições relativas à segurança e defesa nacionais. No final, concordava com uma limitação da tonelagem dos navios capitais por um período de cinco anos, mas reservava-se liberdade de ação quanto aos navios defensivos e à defesa da costa. O teto de tonelagem aventado pelo Brasil não foi aceito pela Argentina, interessada em manter o *status quo* naval dos três principais países sul-americanos. Chegou-se, todavia, a um impasse, e da V Conferência não saiu nenhum acordo a respeito. O Brasil sentia-se prestigiado na Europa, mas isolado no seu continente, conforme sentimento externado ao final da V Conferência Internacional Americana, em razão da controvérsia relativa ao desarmamento.[7]

Declínio da influência inglesa e presença norte-americana

Durante o século XIX, a Grã-Bretanha exerceu papel hegemônico sobre a economia brasileira. De lá vinham os empréstimos tomados pelo governo – normalmente para acorrer ao serviço da dívida –, os investimentos em obras de infra-estrutura e a maior parte das importações. Na República, já no período anterior à Primeira Guerra, os empréstimos passaram a vir, também, da França e dos Estados Unidos.

Conforme acentuou Paul Singer, o sistema econômico brasileiro, na fase final da Primeira República, apresentava-se ainda extremamente especializado. No período de 1924 a 1929, o café representou 72,5% das exportações nacionais. A inserção da economia brasileira no capitalismo mundial dava-se, pois, pela exportação desse produto, principalmente; pela importação de manufaturados e alimentos; pelo recebimento de capitais destinados ao pagamento do serviço da dívida externa, às obras de infra-estrutura e ao financiamento das safras para atender à política de valorização do café. Os demais produtos primários exportáveis do Brasil – borracha, algodão e açúcar, nomeadamente – tiveram dificuldades para se expandir nos quadros do capitalismo monopolista e da luta interimperialista. O algodão brasi-

[7] Cf. Garcia (2001, p. 184-185, [illegible]

leiro, que conheceu época de glória durante a Guerra de Secessão nos Estados Unidos, perdeu seu mercado não só pela retomada da produção norte-americana, mas também em razão das plantações desenvolvidas pelos alemães e ingleses nas suas respectivas colônias. A produção brasileira ficou voltada, sobretudo, para as indústrias têxteis nacionais. A borracha, igualmente, sofreu a concorrência das plantações situadas no Império Britânico. A produção nacional, extrativa aliás, não seria suficiente para atender à demanda mundial. O açúcar brasileiro, de igual modo, não teve como enfrentar a concorrência da Jamaica inglesa e a de Cuba, Porto Rico e Filipinas nos Estados Unidos, que recebiam esse produto com tarifas alfandegárias diferenciadas. Na Europa, o açúcar de beterraba foi sério concorrente do açúcar nacional. Assim, o imperialismo colonial e a disputa interimperialista não deixaram muita margem para os produtos primários do Brasil, cujo sistema econômico viu-se, conforme afirmado, reduzido a extrema especialização, com base no café.[8]

O triunfo do café sobre as demais exportações decorreu também do aumento da população e da popularização do seu consumo tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, o que levou, obviamente, a um crescente aumento de sua demanda. Exportar um produto de procura crescente do qual era praticamente o único produtor mundial, em vez de disputar o mercado de outros produtos tropicais, apresentou-se ao Brasil como solução natural.

Os Estados Unidos eram o maior consumidor mundial de café e sua economia estava em fase de expansão para além de suas fronteiras, em busca de mercado para as exportações e para os capitais. Tais fatores acentuaram entre os dois maiores países do continente uma duradoura complementaridade econômica.

O intercâmbio comercial do Brasil com os Estados Unidos foi sempre crescente na época considerada. No período de entreguerras, aqueles passaram a ser também o nosso principal vendedor, suplantando a Grã-Bretanha. No processo brasileiro de industrialização, via substituição de importações, os norte-americanos marcaram presença nos investimentos. Não obstante os ingleses tenham mantido posição de destaque no comércio de exportação e na atividade bancária,

[8] Cf. Singer (1977, p. 349-367).

o declínio da influência inglesa sobre a economia brasileira foi acentuado no período citado. Tal refluxo da Grã-Bretanha deveu-se não apenas à concorrência, mas também à perda da posição de primeira potência do mundo capitalista.[9] O começo desse processo de declínio da influência inglesa situa-se no início da Primeira Guerra (1914). Foram afetados pelo conflito os transportes marítimos, o fornecimento de importações e o emprego de capitais britânicos.[10]

Se a retração da presença da Grã-Bretanha deveu-se em parte à sua perda de poder mundial, não se pode deixar de considerar os esforços norte-americanos destinados a aumentar seu intercâmbio com o Brasil. Nesse sentido, vale lembrar a Tarifa Mckinley, severa lei protecionista que vigorou no período de 1890 a 1894, mas que isentou alguns produtos tropicais entre os quais o café, o açúcar e couros. O mais significativo é que a lei previa a possibilidade de o Executivo impor taxas a tais produtos, caso os países que os exportavam não fizessem concessões alfandegárias aos produtos norte-americanos. Munido desse poderoso instrumento de ameaça, o secretário de Estado James Blaine obteve concessões de vários países, do Brasil inclusive.

O protecionismo alfandegário norte-americano foi reafirmado na Tarifa Dingley, de 1897, mas o Brasil foi o único país da América Latina a manter convênio aduaneiro de redução de direitos alfandegários com os Estados Unidos. Tal sistema de convênio estendeu-se durante o dilatado período de 1904 a 1922.[11] Durante boa parte da Primeira República o Brasil teve seu café isento de tarifas no mercado dos Estados Unidos. Estes desempenharam, portanto, importante papel como propulsores do pólo dinâmico da agroexportação brasileira. Conhecendo-se a primazia do setor cafeeiro sobre o conjunto da economia, pode-se avaliar o nível de vinculação econômica que se estabeleceu entre os dois países, bem como o reforço da condição do Brasil como país essencialmente agrícola. As concessões aduaneiras aos produtos importados norte-americanos eram feitas a título de reciprocidade, embora fosse corrente no Brasil o entendimento, já no final do século passado, de que a isenção de direitos sobre o café era

[9] Ibid., p. 369-371; Mecham (1965, p. 448-449).
[10] Richard Graham (1973, p. 329, 331).

concedida pelos Estados Unidos com o objetivo de não encarecer o produto para seu consumidor e não por qualquer favor especial ao Brasil. Mesmo assim, nos exercícios de 1904, 1906, 1910, 1911, 1912 e 1913, como compensação da livre entrada do café no mercado norte-americano, o Brasil concedeu redução de 20% – elevada a 30% a partir de 1910 – para a farinha de trigo e outros produtos de procedência norte-americana.[12]

Apesar da queda dos preços do café no mercado norte-americano no final do século XIX e início do XX, a produção brasileira não se retraía. Nesse contexto, surgiu, nos Estados Unidos, a manobra altista de 1912-1913, que ficou conhecida como a "questão do truste do café". Para receber um adiantamento de 75 milhões de dólares, o governo do Estado de São Paulo recorreu a comerciantes europeus de café, que por sua vez recorreram a um sindicato de banqueiros. Em contrapartida, tal sindicato recebeu cerca de sete milhões de sacas de café e passou a controlar sua distribuição no mercado dos Estados Unidos por meio de um comitê de valorização, no qual figurava um comerciante norte-americano, Herman Sielken. Tal grupo lançou mão, para valorizar artificialmente o preço do café, de práticas que contrariavam a política antitruste do presidente Taft. O controle da distribuição estaria sendo monopolizado por tal comitê. O "café valorizado" transformou-se, sobretudo em razão da pressão da imprensa, numa questão comercial entre os dois países. Devido à reação de Domício da Gama, embaixador do Brasil em Washington, à boa vontade de Morgan, embaixador dos Estados Unidos no Rio, e de Lauro Müller, sucessor de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, a questão, embora trabalhosa, teve solução amigável, até porque não era do interesse dos Estados Unidos abrir mais uma área de atrito com a América Latina num momento de dificuldade nas suas relações com o México e, além disso, havia a perspectiva de guerra na Europa. A questão, na qual o Brasil apareceu associado basicamente em razão de o café estar passando por uma crise de superprodução,[13] ficou circunscrita, pois a amizade existente entre os

[12] BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório*, 1913, p. 25-27, Anexo A, n. 29-38.
[13] Leon F. Sensabaugh, A questão do truste do café e as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, in: Brasil. MRE, *Estudos americanos de história do Brasil*, p. 185-208; Bandeira (1973, p. 187-189).

dois países e o conjunto de suas relações comerciais eram importantes o suficiente para impedir que a questão tomasse maiores proporções.

Os cafeicultores e comerciantes brasileiros de café ainda tiveram de enfrentar, em 1925-1926, apoiados pela embaixada em Washington, a campanha levantada pelo então secretário de Comércio dos Estados Unidos, Herbert Hoover, contra as importações monopolizadas, que estariam com seus preços artificialmente elevados para o consumidor. A campanha acabou não obtendo êxito, sobretudo porque prevaleceu o interesse em preservar o bom nível do conjunto das relações entre os dois países.[14]

A política de redução de direitos de entrada para produtos norte-americanos manteve-se inalterada, sendo renovada para o exercício de 1914.[15] A lei do orçamento para 1915 manteve a redução: 30% para a farinha de trigo e 20% para outros produtos norte-americanos como compensação de reduções concedidas a produtos brasileiros, desta feita dando ênfase à borracha.[16] A mesma renovação foi dada para 1916, 1917 e 1918, sob o fundamento da isenção dos direitos do café e da redução de direitos de outros produtos brasileiros concedidas pelo governo norte-americano, ressaltando-se o fumo, além da borracha.[17] A convenção para redução de direitos alfandegários continuou em vigor até 1922, interrompendo-se no ano seguinte.[18] Nessa altura, os Estados Unidos suplantavam a Grã-Bretanha e tornavam-se, simultaneamente, os principais fornecedores e compradores do Brasil. No que se refere a investimentos, cresceu sensivelmente a presença norte-americana na década de 1920. Os 50 milhões de dólares investidos, em 1913, saltaram para 476 milhões, em 1929.[19]

O governo brasileiro, entretanto, ainda recorria aos britânicos na década de 1920. Em 1923, temendo uma crise cambial, solicitou à casa bancária N. M. Rothschild & Sons, de Londres, empréstimo de

[14] Garcia (2001, p. 250-266).
[15] *Relatório*, 1913-1914, Mensagem, v. 1, p. XX, e Exposição, p. 209-212, 218.
[16] *Relatório*, 1914-1915, Exposição, p. 402-403.
[17] *Relatórios*, 1915-1916, p. 172, 174; 1916-1917, p. 120; 1917-1918, v. 2, p. 239-240.
[18] *Relatórios*, 1919-1920, p. 21; 1920-1921, p. 45; 1921-1922, Mensagem, p. XIII; 1923-1924, p. 72.

longo prazo, de 25 milhões de libras para a consolidação da dívida flutuante federal. Os banqueiros condicionaram o empréstimo a uma avaliação das condições locais a ser feita por uma missão de peritos. Essa foi a origem da missão Montagu, que chegou ao Rio de Janeiro em 30 de dezembro de 1923 e só partiu em março do ano seguinte. No relatório aos banqueiros, satisfeita com as intenções do governo brasileiro, a missão recomendou a liberação do dinheiro. O papel da missão passou por amplo debate interno no Brasil, embora tivesse prevalecido a versão de que ela viera a convite do governo. No que havia coincidência de posições, as considerações do relatório foram levadas em conta pelo governo. De qualquer forma, em meados daquele ano, o governo britânico embargaria todos os empréstimos a governos, por razões internas, isto é, procurava-se fortalecer a libra para seu retorno ao padrão-ouro.[20]

Assim, também em relação aos empréstimos feitos no estrangeiro houve transição da preponderância britânica para a norte-americana na década de 1920. Em 1929, os Estados Unidos eram credores de quase um terço da dívida externa brasileira. Nessa transição, o Brasil não deixou de tirar proveito da competição financeira anglo-norte-americana no mercado internacional. Tanto é assim que, em 1926, com oportunismo, levantou dois empréstimos, um em Londres, e outro em Nova York.[21]

O Brasil e a Primeira Guerra Mundial (1914-1918)

Iniciada a guerra na Europa, o governo brasileiro adotou completa neutralidade. No período que antecedeu à ruptura de relações com o Império alemão e posterior declaração do estado de guerra, ocorreu intenso debate interno. Havia os germanófilos – como Monteiro Lobato e Lima Barreto –, pró-aliados, estes em maioria – como Rui Barbosa e Olavo Bilac –, e aqueles que não se inclinavam por nenhum dos lados. Não escapou aos observadores brasileiros o caráter econômico do conflito. O momento foi, aliás, rico em análises sobre o

[20] Cf. Garcia (2001, p. 236-249).
[21] Cf. Garcia (2001, p. 269-270, 275-276).

Brasil e suas relações com o exterior. O imperialismo e o transcorrer da crise política na Rússia eram temas também presentes nos escritos.[22]

A razão imediata da entrada na guerra foi a ação dos submarinos alemães contra navios mercantes brasileiros. Em 31 de janeiro de 1917, o governo imperial alemão notificou o governo do Brasil, por meio de seu representante em Berlim, do bloqueio naval da Grã-Bretanha, França, Itália e Mediterrâneo Oriental, e que atuaria sem restrições ou aviso prévio. O governo brasileiro só teve o conhecimento oficial em 3 de fevereiro de 1917, por meio de telegrama da legação em Haia, que retransmitiu o telegrama de Berlim.[23]

A ruptura de relações com o Império Alemão ocorreu após o torpedeamento, sem aviso prévio, do paquete brasileiro *Paraná*, que navegava em mar largo, na noite de 3 para 4 de abril de 1917, na altura da ponta Barfleur. O submarino alemão não prestou qualquer socorro às vítimas. O afundamento teve ampla repercussão na opinião nacional. A ruptura ocorreu em 11 de abril de 1917, por nota do governo brasileiro, assinada pelo ministro Lauro Müller, à legação da Alemanha no Rio.[24] Em 1º de junho de 1917, o Brasil revogou a sua neutralidade em relação aos Estados Unidos. Em 28 do mesmo mês, fez o mesmo em relação à França, à Rússia, à Grã-Bretanha, ao Japão, a Portugal e à Itália.[25]

A declaração do estado de guerra contra a Alemanha ocorreu após o torpedeamento e prisão do comandante do vapor mercante *Macau*, em outubro de 1917. Foi o quarto navio brasileiro atingido pelos submarinos imperiais. O presidente fez a comunicação ao Congresso Nacional em 25 daquele mês. No dia seguinte, votou-se a resolução reconhecendo e proclamando o estado de guerra. Wenceslau Brás sancionou-a no mesmo dia. O Brasil foi o único país sul-americano a entrar na guerra.

Depois do torpedeamento dos navios mercantes *Acary* e *Guaíba* por submarinos alemães, o presidente pediu ao Congresso Nacional

[22] Victor V. Valla, Subsídios para uma compreensão da entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial, *Estudos Históricos*, Marília, 15, 1976, p. 44; Bandeira et alii (1967, p. 235, passim); Mecham (1965, p. 446).

[23] *Relatório*, 1917-1918, p. 7.

[24] Mensagem..., *Relatório*, 1916-1917, p. III-IX; Bandeira et alii (1967, p. 40).

autorização para tomar medidas de represália. O Legislativo, em conseqüência, votou severa Lei de Guerra, sancionada pelo presidente em 16 de novembro de 1917, pela qual se autorizava o governo, até 31 de dezembro, a declarar o estado de sítio nas partes do território da União onde fosse necessário. Ficava também autorizado o Poder Executivo

> a declarar sem efeito, durante o período de guerra, os contratos e operações celebrados com súditos inimigos, individualmente ou em sociedade, para fornecimentos e obras públicas de qualquer natureza, e bem assim todos os que, a juízo do governo, forem considerados lesivos ao interesse nacional.

A lei autorizava, ainda, a decretação de uma série de medidas contra súditos alemães. As medidas eram duras. Podia-se, entre outras coisas, atingir bens e pessoas físicas e jurídicas.[26]

A participação brasileira

Em dezembro de 1917, o governo brasileiro comunicou ao da Grã-Bretanha a decisão de dar "expressão prática" à sua colaboração com os aliados. Uma vez aceita, o Brasil enviou 13 oficiais aviadores, que, depois de treinados, fizeram parte do 16º Grupo da RAF;[27] uma missão de 100 médicos-cirurgiões à França; um corpo de estudantes e soldados do Exército para dar guarda ao Hospital do Brasil, que continuou prestando assistência aos feridos mesmo depois de encerrado o conflito. Isto contribuiu para o Brasil angariar simpatias nas negociações de paz. A missão médica na França seria extinta em fevereiro de 1919.[28] A contribuição mais expressiva, porém, foi a formação da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), inicialmente composta pelos cruzadores *Bahia* e *Rio Grande do Sul* e

[26] *Relatório*, 1917-1918, p. 89-91, 94-100.

[27] *Relatório*, 1917-1918, Exposição, p. 109-116; Martins (1997) nomina, à p. 276, os treze oficiais (doze da Marinha e um do Exército).

[28] Brasil, MRE, *Guerra da Europa*, 1918, p. 93-95; Vinhosa (1984, p.185-187); Martins (1997) informa que a Missão Médica foi composta por 85 facultativos, além do pessoal auxiliar (p. 263). As instalações e o material do hospital foram doados, quando findou a missão, para a Escola de Medicina da Universidade de Paris. (Cf. Vinhosa, 1984, p. 187.)

pelos contratorpedeiros *Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba* e *Santa Catarina*.[29] Comandada pelo contra-almirante Pedro Max Fernando de Frontin, a DNOG, depois de escalas no Nordeste e em Fernando de Noronha, em julho de 1918 seguiu para a costa africana, onde deveria atuar incorporada à força naval inglesa. Dias depois de aportar em Dakar, a DNOG foi colhida pela epidemia de gripe espanhola, que se manifestou a partir de 6 de setembro. O vírus da *influenza* provocou verdadeiro flagelo na Divisão Naval, cuja guarnição em boa parte faleceu. Atrasada, a DNOG entrou em Gibraltar um dia antes da assinatura do armistício (11 de novembro de 1918), que finalizou a Primeira Guerra.[30]

A entrada do Brasil no conflito deu-se não muito tempo depois que os Estados Unidos nele se engajaram. A solidariedade hemisférica foi até oficialmente invocada pelo governo brasileiro. Já foi afirmado que o posicionamento brasileiro interessava aos Estados Unidos, pois influenciaria a posição dos demais países latino-americanos.[31] Há também a interpretação segundo a qual o Brasil obedecera às pressões norte-americanas. Levando-se em conta as proporções da guerra, a participação brasileira, já na fase final, foi modesta, embora tenha custado caro à organização da DNOG.[32]

Perto do fim do conflito, a Itália e a Grã-Bretanha fizeram ao Brasil propostas de cooperação aérea e naval que transcendiam a colaboração brasileira no conflito. Em agosto de 1918, a legação da Itália informou ao governo brasileiro que estava em via de constituição, no Brasil, uma combinação ítalo-brasileira para a exploração das comunicações aéreas, e pediu apoio à sua realização. Cerca de um mês antes, vale dizer, em 6 de julho de 1918, por meio de nota, a mesma legação comunicou a disposição de seu governo em ceder, ao preço do dia, aviões de combate à Marinha brasileira, bem como enviar pilotos instrutores ao Brasil e receber pilotos brasileiros nas escolas italianas. Ainda nessa mesma ocasião, a legação francesa informou, em 19 de agosto, o envio de uma missão de aviação, com

[29] A estas unidades foram agregados o navio de reparos *Belmonte* (ex-alemão *Valesa*) e o rebocador *Laurindo Pita* (Martins 1997, p. 264-265).

[30] *Guerra da Europa*, 1918, p.75-77; Lyra (1981, v. 1, p. 45); Vinhosa (1984, p. 164-189); Martins (1997, p. 263-274).

[31] Valla (1976, p. 43-44); "A entrada do Brasil na guerra era importante para os Estados Unidos em relação à sua crescente influência na América Latina" (p. 44).

[32] Moneta (1973, p. 85); Lyra (1981, v. 1, p. 45); Martins (1997, p. 275).

aeroplanos e equipamentos para fotos aéreas e telegrafia sem fio. Com efeito, desde o final daquele ano passou a atuar a missão francesa de aviação no campo da instrução aeronáutica.[33]

Entretanto, a proposta mais expressiva, surgida naquele momento, foi de firmas britânicas que se propunham a instalar arsenais modernos com capacidade para construir navios de guerra e navios mercantes, aeroplanos, fábricas de armas e munições, além do material de ferro e aço destinado à indústria dos tempos de paz. Dada a sua importância e por se estar em fim de administração, o assunto foi transferido para exame no quadriênio presidencial que se inauguraria.

Ainda nessa fase final das hostilidades, a legação britânica no Rio comunicou ao governo brasileiro, por nota de 16 de setembro de 1918, a decisão do governo de Sua Majestade de promover a referida legação à categoria de embaixada, "como prova de apreço pela atitude do Brasil na guerra e como prova de boa vontade para com o Brasil", elevando assim o nível de amizade entre os dois países.[34]

Reflexos no comércio exterior

Dentre as dificuldades criadas pela guerra, ressaltavam a guerra submarina e a *Statutory List* (ou Lista Negra) criada pela Inglaterra em 1915. Tal lista afetava as atividades das casas comerciais estabelecidas no Brasil, o que provocou a nota de 9 de agosto de 1916 do governo brasileiro ao chefe da legação britânica no Rio de Janeiro. A guerra nos mares levou as companhias nacionais a interromperem as viagens para a Europa. A exportação de café teve ainda uma dificuldade específica, pois o produto foi declarado contrabando de guerra pela Grã-Bretanha e, conseqüentemente, teve sua entrada proibida naquele país pelo fato de não ter sido, juntamente com outros produtos, inclusive oriundos de suas colônias, considerado gênero de primeira necessidade. Deu-se prioridade à importação de outros gêneros, essenciais à subsistência. O governo brasileiro tentou negociar, entre 1º de junho e 18 de setembro de 1917, objetivando a suspensão da proibição. A negociação obtinha relativo sucesso, pois seria admitida a entrada de certas quantidades de café, quando o

[33] Garcia (2001, p. 127).

[34] [illegible] p. 120-126, 157-159, 152-154, 89-91, 86).

governo desistiu por não aceitar restrição inglesa, segundo a qual o produto deveria ser transportado por navios alemães confiscados pelo Brasil.[35]

Em decorrência da Primeira Guerra Mundial, ou mais precisamente do fim da neutralidade brasileira em favor dos Estados Unidos e potências aliadas, houve um aumento do intercâmbio comercial Brasil–EUA e, ao mesmo tempo, a diminuição do relativo à Alemanha. A ascendência norte-americana acentuou-se ainda mais depois do conflito, até porque Nova York assumiu a posição que até então era ocupada por Londres nas finanças internacionais.[36]

De qualquer modo, durante a Primeira Guerra e imediatamente após seu término, o saldo da balança comercial brasileira foi favorável. Ao mesmo tempo que o país importava menos, em razão da desorganização da produção européia, aumentaram suas exportações, inclusive de produtos até então pouco expressivos nas vendas para o exterior, como cereais, banha e carnes congeladas.

O quadro abaixo é ilustrativo.

COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

VALOR DA EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE MERCADORIAS – 1914/1919

VALOR EM 1.000 LIBRAS-OURO

Anos	**Exportação**	**Importação**	**% da Importação sobre a Exportação**
1914	46.803	35.473	74,3
1915	53.951	30.088	55,9
1916	56.462	40.369	71,3
1917	63.031	44.510	70,3
1918	61.168	52.817	87,0
1919	117.388	71.867	61,2

Fonte: IBGE, *Séries estatísticas retrospectivas*, 1986, v. 1, p. 69.

[35] *Relatórios*, 1915-1916, p. 19-30; 1916-1917, p. 93-98; 1917-1918, p. 101, 134-136.
[36] Bandeira (1973, p. 200-205).

Com o retorno à normalidade da produção européia, a situação da balança comercial brasileira inverteu-se. Em 1920, o Brasil apresentou déficit de 17.484 mil libras. A partir do segundo semestre de 1921, prolongando-se em 1922, voltaram os saldos favoráveis na balança comercial.[37]

Em 1920-1921 as dificuldades decorreram também do aumento do valor das importações. A quantidade de produtos importados não aumentou, houve até diminuição. Em compensação, entraram no país muitos produtos caros, à época designados "ricos" ou "de luxo", como pianos, automóveis, filmes para cinema, sedas, ourivesaria, quinquilharias, maquinismos, cuja importação praticamente não ocorria desde o início da guerra. Outro fator apontado para explicar o desequilíbrio da balança comercial era o aumento do valor da moeda de certos países. As dificuldades eram tais que um dos objetivos buscados pela reforma havida em 11 de fevereiro de 1920 no ministério e no corpo consular brasileiro era o incremento das relações comerciais do Brasil.[38]

Assim, no quadriênio Wenceslau Brás, que coincide com a Primeira Guerra, o Brasil não teve problemas na sua balança comercial, já que os saldos foram favoráveis. O mesmo não ocorreu no quadriênio seguinte. O mandato de Epitácio Pessoa corresponde ao imediato pós-guerra. A retomada das atividades econômicas na Europa repercutiu em déficit na balança de comércio e conseqüente queda do câmbio. Junto com esses dois fatores negativos, o governo teve de lançar mão de empréstimos, um deles para acorrer à valorização do café. Esses fatores, acrescidos pelo quadro mundial difícil – nele incluída a retração dos capitais externos –, dão idéia da magnitude dos problemas econômicos nacionais. Foi nesse período que teve início a contestação política da Primeira República, em 1922.

As questões do café de São Paulo e da apreensão dos navios alemães

Ao iniciar a guerra, o Estado de São Paulo tinha café em depósito nos portos de Hamburgo, Bremen, Antuérpia e Trieste como garantia

[37] Pessoa (1925, p. 248-253).
[38] *Relatório*, 1920-1921, p. 40-41.

de dois empréstimos contraídos na Europa. A fim de se prevenir contra eventuais prejuízos, vendeu-se todo esse café e a importância correspondente ficou depositada na casa bancária Bleischroeder, de Berlim. Após gestões do governo brasileiro, conseguiu-se o reconhecimento da responsabilidade do governo alemão pelo depósito. O pagamento seria *post pacem*. Ao término da guerra, o recebimento do dinheiro da venda foi um dos problemas que se pôs à delegação brasileira enviada às conferências de paz. Isto porque, na Europa, estava vingando o entendimento de que, apesar de líquida, a dívida deveria ser arrolada para fim de rateio das reparações de guerra. No Brasil, houve quem entendesse que se deveria ligar a dívida ao confisco dos navios levado a efeito pelo governo brasileiro, adiante exposto. Epitácio Pessoa, chefe da delegação brasileira para as negociações de paz, entendeu ser a dívida relativa à venda do café uma questão separada do confisco e assim encaminhou os assuntos: a dívida não poderia figurar na categoria de reparações de guerra, não só pelo seu caráter, mas também por ser oriunda de operações anteriores ao conflito. A questão foi discutida na Comissão Financeira da Conferência e, depois de muito esforço da delegação brasileira, resolvida satisfatoriamente pelo artigo 263 do tratado de paz, pois à Alemanha foi determinada a restituição da importância referente à venda do café ao câmbio do dia do depósito e com os juros convencionados, a partir do dia do depósito. Com efeito, a Alemanha, após discussões a respeito dos juros, colocou a importância devida – superior a 125 milhões de marcos –, em Londres, à disposição do Estado de São Paulo, segundo informa Epitácio Pessoa em sua mensagem ao Congresso Nacional, em 3 de maio de 1921. A questão só poderia ter sido mais bem resolvida se a Alemanha tivesse concordado em pagar juros a uma taxa de 5%, a mesma que era paga pelo Estado de São Paulo nos empréstimos garantidos pelo café. As "taxas convencionadas", as mesmas que eram praticadas por Bleischroeder, eram de 4,5%.[39]

Houve dificuldades para o Brasil receber a parte relativa às alterações de câmbio, embora apurada, em razão da situação financeira

[39] Cf. Pessoa (1925, p. 9-14; *Relatórios*, 1915-1916, p. 25-26; 1916-1917, p. XII;

da Alemanha, às voltas ainda com as reparações. Assim, assentou-se entre os dois governos que o produto da venda dos navios confiscados pelo governo brasileiro, depois de atendida a União e caso ainda houvesse saldo, fosse pago ao Estado de São Paulo.[40]

A questão relativa aos navios alemães também foi resolvida pelo Tratado de Versalhes, conforme informou Epitácio Pessoa. As discussões a ela referentes foram mais difíceis, porque paralelamente correram as do afretamento desses navios à França.[41]

Sobre a requisição dos navios alemães feita pelo governo brasileiro, em 2 de junho de 1917, dividiu-se a opinião no Brasil quanto ao seu mérito.[42] Foi levada a efeito como represália e para suprir a tonelagem que o inimigo vinha destruindo. As embarcações foram consideradas nacionais pelo governo e incorporadas ao Lloyd Brasileiro. Ao protesto da Alemanha, que declarou "reservar-se o direito de uma indenização por todas as perdas", o Brasil respondeu afirmando, entre outras coisas, que a medida veio após torpedeamento de navios mercantes e visava assegurar,

> direta e imediatamente, embora pela força, a satisfação dos danos que nos têm sido causados; foi um ato de legítima defesa, fundado no próprio direito alemão, e que todos os povos praticam mesmo sem sair do estado de paz, precisamente para coagir a nação ofensora às reparações que lhes são imperiosamente devidas.

Muitos dos navios, segundo o próprio governo, requeriam reparos demorados em estaleiros que o Brasil não possuía. Outros não eram adequados à navegação de cabotagem, e as viagens à Europa eram então muito arriscadas em razão da guerra submarina.

Assim, para melhor utilização dos navios confiscados, em 3 de dezembro de 1917, foi o Ministério da Fazenda autorizado a fretar 30 deles (249.500 toneladas) à França, por meio de convênio, que estipulou, entre outras coisas, que continuariam sob a bandeira brasileira e tripulados por nacionais, e que o governo francês colocava 100 mil

[40] *Relatório*, 1921-1922, p. IV-V. Garcia informa que a dívida não foi integralmente paga pela Alemanha (2001, p. 47).

[41] Pessoa (1925, p. 15-42).

francos à disposição do Brasil, calculados sobre a base do preço médio do frete marítimo de então, a título de compensação do arrendamento e dos prejuízos que sofreriam as importações brasileiras. Para compensar eventuais prejuízos às exportações, o governo francês comprometeu-se também a fazer uma aquisição de 100 mil francos em café (2 milhões de sacas) e outras mercadorias.[43]

O seqüestro preventivo efetuado pelo Brasil deu origem a uma questão difícil de ser negociada no âmbito das conversações de paz subseqüentes à Primeira Guerra. O Brasil, ainda neutro no conflito no momento da apreensão, declarou que tais navios seriam devolvidos e que pagaria indenização pelo seu uso. Não presidiu a idéia de confisco quando da apreensão. Tais navios, entretanto, passaram a ser bens de propriedade inimiga no momento em que o Brasil se tornou beligerante. Assim, poderiam ter-se tornado brasileiros, caso o assunto fosse submetido ao Tribunal de Presas. Como não o fez, o direito de presas marítimas cessava com o término da guerra. Durante as negociações de paz, a delegação brasileira teve de fazer muito esforço para conseguir a adjudicação à União, mediante indenização, dos navios transformados em bens de propriedade inimiga. A controvertida questão acabou resolvida de modo favorável ao Brasil pela aplicação do artigo 297 do tratado de paz. Em síntese: o Brasil teve reconhecido o seu direito de propriedade dos navios, mediante o pagamento de indenização em encontro de contas entre o valor dos navios e o das reparações de guerra devidas pela Alemanha ao Brasil. O saldo (o valor dos navios era superior ao das reparações) seria entregue à Comissão de Reparações, que o levaria a crédito da Alemanha. O Brasil ficou isento de pagamento de indenização pelo uso dos navios. Foi difícil atingir essa solução aparentemente simples na sua forma final. A delegação brasileira teve de vencer muitas dificuldades nas conversações com os seus aliados, especialmente com a França. Houve divergência na destinação dos navios apreendidos. Tentou-se incluí-los entre os demais navios alemães, cujos valores deveriam acorrer despesas de reparações, em rateio entre as potências vitoriosas. Divergiu-se também no referente ao encontro de contas; as potências pretendiam que tal encontro fosse entre a indenização a ser paga pelo Brasil e as suas perdas marítimas. Sendo estas de valor bem inferior àquele dos navios, ao Brasil caberia pagar soma elevada a título de indenização,

[43] *Relatório*, 1917-1918, p. 64-65, 71-74, 85, 136-139.

caso quisesse incorporá-los definitivamente à sua frota. Divergência houve, também, no referente à apuração do valor das citadas embarcações. Pretendia o Brasil que o encontro de contas fosse entre o valor apurado em avaliação no momento da apreensão e as reparações. A França opôs restrições, por entender que o acerto deveria ter por base o valor de eventual venda dos navios. Afinal, convencionou-se que só na hipótese de venda, dentro de determinado prazo, o encontro seria feito com o valor apurado na venda. O Brasil não decretaria a retenção dos navios naquele prazo a fim de aguardar uma hipotética proposta de compra. Esta não ocorrendo, tomar-se-ia por base a avaliação feita pelo país.

O afretamento já referido foi renovado mais de uma vez. Em 1920, a França pretendeu nova prorrogação a partir de 1º de abril até o momento em que a Comissão de Reparações resolvesse a questão. A posição brasileira foi enfática: renovaria o afretamento até que outra coisa fosse convencionada entre os dois governos e desde que a França reconhecesse o direito de propriedade do Brasil, assunto, aliás, já resolvido pelo tratado de paz. Caso contrário, solicitar-se-ia a imediata restituição dos navios. Após conversações, a França continuou a utilizá-los mediante pagamentos mensais até 31 de março de 1921, quando cessou o afretamento. Dois navios a França comprou; de outro cabia indenização, pois fora afundado ainda durante a guerra; os demais foram devolvidos.[44]

A execução cabal do que fora estipulado pelo Tratado de Versalhes, do qual a indenização devida pela Alemanha ao Brasil fazia parte, foi assunto que se arrastou na Comissão de Reparações, tendo a questão dos lucros cessantes ocupado a atenção do Ministério das Relações Exteriores. Havia em torno desta todo um detalhamento jurídico. Em 1929, as reclamações brasileiras ainda estavam em andamento na referida Comissão.[45]

Defesa das exportações e mudança na lei alfandegária

O trabalho de divulgação do Brasil e seus produtos na Europa, existente desde o Império, foi mantido na Primeira República, a

[44] Cf. Pessoa (1925, p. 15-42).

[45] *Relatórios*, 1922-1923, p. XVII-XXII; 1929, p. 26-29, 38, 40.

exemplo do que faziam outros países latino-americanos. Tal empenho, que não era desenvolvido só por diplomatas, visava, além da promoção das exportações, a atração de imigrantes e capitais. Nesse sentido, o Brasil marcou presença significativa na exposição de Bruxelas, em 1910.[46]

Além dos Estados Unidos, a Europa era o outro motor da agroexportação brasileira. Boa parte do esforço da diplomacia do Brasil no período foi canalizado para a busca do aumento das vendas de seus produtos primários. Ilustrativa é a troca de notas entre os governos do Brasil e da Itália, em 5 de julho de 1900, pelo qual se estabeleceu um acordo comercial provisório: o café brasileiro teria os direitos de entrada reduzidos, em troca de vantagens da mesma natureza concedidas aos produtos italianos. O Brasil concedia os benefícios da sua tarifa mínima, desde que os direitos sobre o café na Itália não ultrapassassem as 130 liras por 100 quilos. O acordo foi sucessivamente renovado nos anos subseqüentes. Em 23 de setembro de 1919, o Ministério da Fazenda aprovou nova prorrogação do acordo italiano.[47]

Ainda objetivando o desenvolvimento do comércio entre ambos os países, a União e o Estado de São Paulo firmaram, em 10 de setembro de 1912, com as companhias italianas de navegação Navigazioni Generale Italiana, La Veloce, Lloyd Italiano e Itália, contrato para o estabelecimento, com subvenção brasileira, de linha direta de vapores entre Gênova ou Nápoles e Santos. Ao final desse ano, todavia, o governo italiano suspendeu a linha, que já havia, inclusive, iniciado as viagens, sob o argumento de que os ulteriores objetivos do contrato eram a promoção da imigração.[48]

Com a França, o Brasil fez um acordo, por meio de notas de 26 e 30 de junho de 1900, para redução de direitos alfandegários, idêntico ao que se celebrava com a Itália. Vale dizer, o Brasil aplicava a tarifa mínima aos produtos oriundos da França como reciprocidade pela

[46] Eddy Stols, O Brasil se defende da Europa: suas relações com a Bélgica (1830-1914), *Boletim de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, *18*: 57-73, jun. 1975.

[47] Mensagens presidenciais de 1913 e 1914, *Relações Internacionais*, Brasília, *5*: 94-115, 1980; *Relatórios*, 1913, p. 24-25; 1913-1914, v. I, p. 212-213, 217; 1914-1915, p. 404-406; 1915-1916, p. 174-175; 1916-1917, p. 121; 1919-1920, p. 23.

[48] *Relatório*, 1913, p. 12-13.

redução, de 156 para 136 francos cada 100 quilos, dos direitos cobrados sobre o café. O convênio foi denunciado em 10 e 22 de março de 1919 por meio de troca de notas. Em setembro de 1920, foram concedidos favores aduaneiros a produtos de procedência belga. Os favores aduaneiros foram estendidos também a outros países, em atenção às propostas recebidas. Em 1923, já não houve mais renovação da redução de direitos alfandegários, em virtude de nova orientação na política alfandegária. O prejuízo decorrente da guerra nas relações comerciais com a Alemanha foi recuperado por esta de tal modo, na década de 1920, que, em 1929, forneceu 12% das importações brasileiras.[49]

A exposição do ministro das Relações Exteriores que abre o *Relatório* referente a 1920-1921 evidencia que o governo renovou a sua preocupação com a expansão comercial do país. Ao analisar a conjuntura internacional, informa que a reforma empreendida na Secretaria de Estado e no corpo consular teve por finalidade o aumento das exportações. Nesse sentido, reporta-se a outras medidas, como a impressão do *Boletim do Ministério*, órgão de divulgação, não obstante a falta de verba (esta não era suficiente sequer para uma edição em inglês); insiste na necessidade de propaganda do café pelo cinema nas principais praças da Europa e Estados Unidos; na nomeação de adidos comerciais temporários ou honorários – que não pesariam para os cofres públicos – para divulgar o país; na importância de que se revestia a criação de "Câmaras de Comércio" pelos cônsules nas áreas de sua jurisdição; finalmente, reforça a importância da melhoria das comunicações do Brasil com os países limítrofes, visando ao incremento do comércio. Com efeito, tanto o decreto de 11 de fevereiro de 1920, que reformou a Secretaria de Estado, quanto a mensagem do presidente Epitácio Pessoa ao Congresso Nacional, em 3 de maio de 1920, justificam as modificações feitas segundo o critério acima apontado. Preocupava-se o governo com a diminuição, logo após a guerra, da vantagem brasileira na balança comercial.[50]

Como convidado, o Brasil se fez presente à Feira de Praga, apresentando mostruário de seus produtos. Da comissão brasileira

[49] *Relatórios*, 1913, p. 29; 1919-1920, p. 24; 1920-1921, p. 45; 1921-1922, p. XIII; 1922-1923, p. 47-48; 1923-1924, p. 73-74; Garcia (2001, p.188).

[50] *Relatórios*, 1920-1921, p. 40-44; 1919-1920, p. 3.

que participou do evento, fez parte um representante do Instituto de Defesa do Café de São Paulo, Alípio Dutra. Mostruários foram também distribuídos aos cônsules, para que melhor divulgassem e incentivassem o comércio do país.[51]

Ainda com a finalidade de estudar os meios adequados para fomentar o intercâmbio comercial e a expansão econômica do país, foi criada uma comissão técnica integrada por representantes dos três ministérios envolvidos: Relações Exteriores; Fazenda e Agricultura; Comércio e Indústria. Não se cogitava então – 1922-1923 – em firmar tratados comerciais, em razão da instabilidade nas regras de intercâmbio então reinantes no mundo. O aumento do intercâmbio seria buscado depois do estudo das relações do Brasil, país por país. Qualquer entendimento que viesse a ser concretizado vigeria, segundo o ministro das Relações Exteriores, apenas dentro de um exercício financeiro; para prosseguimento, far-se-iam renovações anuais.[52]

A política alfandegária que datava de vinte anos atrás, vale dizer, desde a gestão Campos Sales, foi alterada em 1923. A revisão dos acordos foi levada a efeito em decorrência das alterações havidas, em âmbito mundial, na política alfandegária. No lugar de concessões específicas, os tratados comerciais seriam firmados, a partir de então, com a cláusula de nação mais favorecida.[53] Com referência especial aos Estados Unidos, os maiores compradores de café, o Brasil renovava anualmente reduções alfandegárias de 20 a 30% sobre os inúmeros produtos, como já se viu. Tais reduções favoreciam também a Itália e a Bélgica, no período de 1920 a 1923.[54]

Em 18 de outubro de 1923, o tratado comercial com os Estados Unidos assinalou a nova orientação, que se resumia, a partir de então, na aplicação das tarifas máxima e mínima, sob o critério da reciprocidade.[55] No mesmo ano, os Estados Unidos alteraram também sua

[51] *Relatório*, 1926, p. 65-66.

[52] *Relatório*, 1922-1923, p. 42-43.

[53] A cláusula de nação mais favorecida determina "que os privilégios tarifários que um país concede a outro sejam extensivos a todos os demais países com os quais tenha assinado contratos concessivos do tratamento de nação mais favorecida" (Seldon e Pennance, *Dicionário de economia*, 2ª ed., trad. de Nelson de Vicenzi, Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975, p. 95).

[54] *Relatório*, 1923-1924, p. X-XIII.

política aduaneira e incluíram nos seus tratados de comércio a cláusula incondicional de nação mais favorecida.[56] Nos termos do novo convênio comercial, os dois países concederam-se, de modo incondicional, o tratamento de nação mais favorecida. Ficaram fora do convênio as relações comerciais que os Estados Unidos mantinham com certos países de modo especial, como Cuba e Zona do Canal do Panamá.[57]

Dois anos após o entendimento comercial com os Estados Unidos, o Ministério das Relações Exteriores informava que o governo estudava acordos com outras nações. Com a Bélgica, especialmente, havia a expectativa de convenção nos novos termos. Isto porque o Executivo estava convencido do acerto da nova política, por ele mesmo classificada como "larga e liberal", que, se acreditava, iria contribuir para a expansão econômica do país. A tarifa máxima, até 1925, não havia sido aplicada a qualquer outro país, pois se queria evitar guerra de tarifas.[58]

O Poder Executivo, em 1926, mantinha-se convencido sobre o acerto da política comercial externa inaugurada há três anos, pelo fato de ter melhorado a situação dos produtos brasileiros no exterior. A tarifa máxima continuava sem ter sido aplicada uma vez sequer. Embora o governo pretendesse promover "uma revisão completa de todos os entendimentos aduaneiros", sentia-se tolhido por razões de ordem interna e externa, decorrentes da Primeira Guerra, entre as quais alinhavam-se problemas na produção e no transporte, mudanças alfandegárias e dificuldades tidas como "naturais" nas negociações.[59]

Ilusão e frustração: participação e retirada da Liga das Nações

Afora Cuba, então sob tutela norte-americana, o Brasil foi o único país da América Latina que atuou no primeiro conflito mundial, conforme já afirmado. A participação, embora já na fase final,

[56] Bemis (1939, p. 68-88).

[57] Segundo a cláusula em questão, "toda diminuição de direitos concedida ou que [poderia] ser concedida pelo Brasil ou pelos Estados Unidos aos produtos de qualquer terceira potência se tornará imediatamente aplicável, independentemente de pedido e de compensação, nos produtos dos Estados Unidos e do Brasil, respectivamente importado no outro dos dois países" (*Relatório*, 1927, p. 201-202).

[58] *Relatório*, 1924-1925, p. 88-89.

assegurou assento na Conferência de Paz. Participou, também, da organização da Liga ou Sociedade das Nações (SDN), e prestou ativa colaboração no seu conselho como membro eleito.[60]

A amizade norte-americana foi útil para Domício da Gama, então ministro das Relações Exteriores, ver atendidas as pretensões brasileiras. Assim, o Brasil participou da Conferência de Paz de Versalhes com três delegados, graças ao prestígio que Domício desfrutava entre as autoridades norte-americanas. Com efeito, devido ao esforço do presidente norte-americano Woodrow Wilson junto aos aliados, o Brasil ficou com o mesmo número de delegados reservado à Bélgica e à Sérvia. As grandes potências (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão) ficaram com cinco assentos e as potências menores com dois ou um delegado.[61] Pelo mesmo motivo deve-se a participação do Brasil no Conselho da Liga das Nações como membro temporário, para um mandato de três anos. O Conselho Executivo, o órgão mais importante da Liga das Nações, era integrado por membros permanentes e membros provisórios. Os assentos destes eram providos por eleição, salvo o primeiro mandato que derivou de nomeação da Liga. O Brasil seria sucessivamente reeleito para o referido Conselho. A atuação conjunta das delegações brasileira e norte-americana nas negociações de paz e na formação da SDN trouxe dividendos materiais ao país (como na questão dos navios alemães), mas houve, também, ganho em termos de prestígio. A delegação brasileira, ao acompanhar, nas conferências, a delegação dos Estados Unidos, deu continuidade à tradição de amizade com esse país. Deve-se, todavia, registrar que a representação brasileira na Conferência de Paz, já antes da chegada de Epitácio Pessoa (que seria o chefe da delegação), isto é, pela voz de Pandiá Calógeras, trabalhou no sentido de ampliar a base das decisões, que, no seu entender, não deveria ficar restrita às grandes potências vencedoras. A atuação de Epitácio Pessoa, contudo, recebeu crítica interna, segundo a qual ele estaria se subordinando aos interesses norte-americanos.[62]

[60] Valla (1976, p. 46); Burns (1977, t. 3, v. 2, p. 399-400).

[61] Os delegados brasileiros foram Epitácio Pessoa, Pandiá Calógeras e Raul Fernandes. Olinto de Magalhães, então ministro plenipotenciário do Brasil em Paris, acompanharia oficiosamente os trabalhos da Conferência (Garcia, 2001, p. 27).

[62] Garcia (2000b, p. 33-42); id. (2001, p. 27-35, 37-40, 46, 48); Lyra (1981, v. 1, p. 84-94); *Relatórios*, 1919-1920, p. XXXVIII; 1920-1921, p. III; Antonio Gontijo

A mensagem presidencial de maio de 1924 alude à situação internacional do Brasil classificando-a como excelente: "(...) a excelência palpável de nossa situação internacional, não só entre as nossas dignas co-irmãs da América como no seio da Liga das Nações, de cujo Conselho Executivo, em virtude do pacto de Versalhes, somos membro originário, até a última Assembléia, reeleito sem interrupção". A mensagem valoriza a Liga das Nações, chegando mesmo a afirmar que "a vida política universal, pelo menos no que interessa a todos os povos em conjunto, está atualmente concentrada em Genebra".[63]

O Brasil, e da mesma forma a Espanha, desejava ter um posto permanente no Conselho Executivo da SDN desde 1921. As pretensões de ambos os países, todavia, foram recusadas pelo Conselho, em reuniões secretas. Além desses dois países, Polônia, China e Bélgica também pretendiam ocupar um assento permanente. Os responsáveis pela condução da política exterior do Brasil tinham a condição de membro temporário do citado conselho como não correspondente com a posição do país no concerto internacional. O assunto começou a tomar forma quando surgiu a expectativa de que o Brasil não seria reeleito para um dos postos temporários, em razão do estabelecimento do princípio de rodízio para a ocupação de tais assentos. O Brasil, em nome da América, lançou sua candidatura. A questão toda colocava-se em termos de prestígio. Nesse sentido, Afrânio de Melo Franco, delegado do Brasil no organismo de Genebra, leu, com realismo, o concerto internacional quando observou que o assento no Conselho é que daria ao Brasil a consideração que merecia na SDN, pois, fora dele, só tinham prestígio e autoridade os países que impunham respeito aos demais pelo poder militar, situação econômica e financeira.[64] O ministro das Relações Exteriores de Artur Bernardes, Félix Pacheco, estabeleceu a obtenção do lugar permanente como uma das metas de sua gestão na pasta. Tanto é assim que o decreto de 13 de março de 1924 criou uma representação permanente (chefiada por Afrânio de Melo Franco) na Liga, em Genebra, como meio de facilitar o alcance desse objetivo.

O Brasil reforçou sua pretensão na fase das negociações que precederam a inclusão da Alemanha na Liga, inclusão que seria

[63] *Relatório*, 1923-1924, p. V-VII.

[64] Walters (1971, p. 318); Garcia (2001, p. 305-306, 280, 288, 302).

O Brasil chegou a propor o preenchimento interino do lugar permanente que seria dos Estados Unidos. Tal sugestão, formulada antes do desfecho da questão, guardava coerência com a defesa de maior presença do continente americano no Conselho, não obstante se soubesse que os Estados Unidos manter-se-iam arredios ao organismo de Genebra. A verdade é que o Brasil, potência intermediária, tinha a respeito do seu peso no cenário internacional uma concepção distante daquela das potências européias. Sabia-se que a SDN era uma organização dominada, por meio de seu Conselho, pelas grandes potências. O Brasil, que foi membro eletivo de 1920 e 1925, reivindicou o reconhecimento do *status* de grande potência ao pleitear um assento permanente (em 1927, os cinco membros permanentes eram Inglaterra, França, Itália, Japão e Alemanha). A posição internacional de um país, no entendimento brasileiro, não deveria decorrer apenas do poder militar, mas também de outros fatores. As potências européias, com uma visão diferente desta, não iriam incluir o Brasil no rol das grandes potências, com o direito de participar permanentemente de um conselho que tomava decisões por unanimidade.

Resta indagar por que o governo brasileiro assumiu com tanta determinação uma empresa fadada ao fracasso e partiu para o tudo ou nada, num arremedo de *machtpolitik* que não se coadunava com o peso específico do país no concerto internacional.

Segundo Macedo Soares (1927), o Brasil deixou a SDN por atitude de prepotência de Artur Bernardes, que teria procurado, por um ato de efeito, o aplauso interno, para isso açulando o sentimento nacional. Bernardes, que governou em estado de sítio por 42 meses, tinha meios para influir na opinião nacional. E a crise de 1926 teria sido provocada para o Brasil fazer a retirada espetacular. Todo o episódio, até o seu desfecho, segundo sempre Macedo Soares, foi da responsabilidade do presidente Bernardes. Tanto foi assim, que houve descompasso entre o chefe da representação do Brasil em Genebra, Afrânio de Melo Franco, e o Rio de Janeiro, que acabou conduzindo toda a ação. O governo estaria com os olhos voltados para a situação interna, sem atentar para as manifestações contrárias (da Suécia e da Inglaterra) ao aumento de assentos do Conselho da SDN. O veto teria sido uma jogada mal calculada, pois não iriam os

dirigentes europeus ceder à atitude brasileira, inclusive para não abrir precedentes. Além disso, o veto acabou por encobrir a verdadeira crise da SDN, que se desenvolvia independentemente do Brasil. A partir do veto, a retirada do Brasil da SDN foi inevitável. Permanecer acarretaria passar por humilhação na Assembléia prevista para setembro de 1926. A SDN era o centro da política internacional e o Brasil, com o veto à Alemanha, num gesto de incultura diplomática, privara-se de participar do organismo de Genebra. São nítidos o aborrecimento e a frustração desse autor em razão da retirada do Brasil, por sua própria culpa e iniciativa.[67]

O fato é que a questão da entrada da Alemanha no Conselho da SDN e o veto brasileiro não deixaram de provocar desgaste, perante a opinião mundial, tanto do Brasil quanto da própria Sociedade. Esta saiu arranhada do episódio, em razão dos conchavos secretos entre as grandes potências.[68]

Pandiá Calógeras, já referido, criticou também a falta de habilidade do Brasil e a maneira equivocada com que a Chancelaria conduziu o assunto. Como adepto da igualdade das soberanias, afirmou que, pela maneira como ficaram as coisas, ao Brasil só caberia retirar-se da SDN. Calógeras confirma que Afrânio de Melo Franco fez a retirada sem o "estardalhaço maior como [...] no Rio se parecia desejar".[69]

O presidente Artur Bernardes e seu chanceler Félix Pacheco conduziram a questão do assento permanente com os olhos voltados para a opinião interna, vale dizer, para angariar prestígio, conforme bem perceberam os diplomatas estrangeiros. Mas a posição do Brasil no conceito da Liga não era compatível com a sua pretensão de forçar sua entrada no Conselho como membro permanente. Até os governos latino-americanos não concordavam com a reivindicação brasileira e chegaram mesmo a trabalhar contra.[70]

Em junho de 1928, na gestão Washington Luís, portanto, o Brasil confirmou a sua retirada definitiva da SDN, sem se deixar demover pelo apelo de retorno formulado em março pelo seu Conselho. O Brasil, todavia, manteve atitude amistosa e de colaboração, condizente com

[67] José Carlos de M. Soares (1927, p. 7-17, 109-143).
[68] Cf. Walters (1971, p. 321-322).
[69] Calógeras (1936, passim).
[70] Cf. Franco (1955, p. 1172, 1236); Hilton (1960, p. 344, 349).

os propósitos da organização. Tanto é assim, que não deixou de prestigiar os organismos internacionais da SDN e de continuar pagando sua contribuição anual. Ilustrativa do espírito de colaboração foi a doação de um centro internacional para a investigação da lepra à Organização da Saúde, em setembro de 1931.[71]

A última etapa

Da gestão do ministro das Relações Exteriores de Washington Luís (1926-1930), Otávio Mangabeira, destacam-se a demarcação e liquidação de questões relativas a trechos das fronteiras do país, conseguidas por meio de tratados, acordos e caracterização de limites já fixados. Assim, foram resolvidas questões então ainda remanescentes e, portanto, definidas fronteiras em trechos dos lindes nacionais com a Argentina (Convenção Complementar de Limites, Buenos Aires, 27 de dezembro de 1927), Bolívia (Tratado de Limites e Comunicações Ferroviárias, Rio de Janeiro, 25 de dezembro de 1928), Colômbia (Tratado de Limites e Navegação Fluvial, Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1928), Paraguai (Tratado Complementar, Rio de Janeiro, 21 de maio de 1927) e Venezuela (Protocolo para a Demarcação de Fronteiras, Rio de Janeiro, 24 de julho de 1928). Em 1929, após negociações com a Grã-Bretanha, assentou-se a execução da demarcação dos limites com a Guiana.[72]

Em termos de política mundial e regional, contrariamente ao que se observou na presidência Artur Bernardes, o Itamaraty atuou com discrição, evitando exercícios de liderança e sempre buscando a conciliação. Assim foi na VI Conferência Internacional Americana (Havana, 1928), que se reuniu em clima tenso, em razão das intervenções norte-americanas no Caribe. O conclave registrou a crise do pan-americanismo. A delegação brasileira foi instruída para adotar uma posição que respeitasse a secular amizade com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, não melindrasse a Argentina (cuja representação

[71] *Relatório*, 1928, p. 34-35; Walters (1971, p. 385).
[72] *Relatórios*, 1928, p. 20-21; 1929, p. XIX; Lyra (1981, v. 2, p. 243-250); Menck (2001, v. 2, p. 396); Garcia (2001, p. 351-355).

prometia fazer oposição cerrada ao intervencionismo norte-americano) e, assim, apoiar as fórmulas conciliatórias e consensuais.[73]

Vale ainda registrar na gestão Washington Luís/Mangabeira, a citada confirmação da saída do Brasil da Liga das Nações, a não-adesão ao Pacto Briand-Kellog, a manutenção da neutralidade na questão entre a Bolívia e o Paraguai pela região do Chaco; a política de fraternidade com a Argentina e o reforço do estreitamento da amizade com os Estados Unidos. Cumpre, todavia, ressalvar, como ficou patente no momento em que não aderiu ao pacto citado, que o Brasil, ao contrariar o desejo do Departamento de Estado, marcou sua posição de autonomia: a amizade para com os Estados Unidos não incluía o alinhamento.[74]

A gestão Mangabeira marcou a esfera administrativa com a criação dos Serviços Econômicos e Comerciais para dar suporte à ação diplomática por meio da coleta, fornecimento, assessoramento e divulgação de informações. Ainda nesse aspecto, Otávio Mangabeira promoveu a organização do arquivo, biblioteca e mapoteca do ministério, bem como dotou-o de melhores instalações. Construiu a ala onde se encontram biblioteca e arquivo. Instituiu reformas na organização do pessoal e no serviço. Já na introdução do relatório ministerial referente a 1927, Otávio Mangabeira, ao justificar genericamente as preocupações de sua administração, entre outras registra, além da delimitação de fronteiras, a melhora da eficiência dos representantes do Brasil no exterior, visando à centralização e divulgação de informações de interesse para o comércio e o desenvolvimento econômico do país. O ministro, após um ano de experiência, reconhecia que a pasta não estava cumprindo cabalmente o seu papel. Deveria o Ministério das Relações Exteriores, juntamente com o da Fazenda e o da Agricultura, Indústria e Comércio, constituir-se em local de instrução e orientação em tudo que fosse relativo a três grandes assuntos nacionais: comércio exterior, crédito externo e imigração. Assim, sem lançar mão de reformas, mas fazendo adaptações de modo que não onerasse o orçamento, seria possível atingir os objetivos que se tinham em mira. Impunha-se a centralização de informações para que

[73] Garcia (2001, p. 356-364).
[74] Yves de Oliveira (1971, p. 83-105); *Relatório*, 1929, p. XXIX; Walters (1971, p. 325, 384); Hilton (1960, p. 362); Garcia (2001, p. 476, 366-370, 374, 380-388).

os produtores e os comerciantes nacionais pudessem acompanhar tudo o que ocorria no exterior no referente ao crédito externo e à vinda de imigrantes. Para o início de tal tarefa, encarregou Hélio Lobo, então ministro do Brasil em Montevidéu, para coordenar, no Rio de Janeiro, o trabalho destinado a promover melhor utilização de pessoal e de recursos do ministério.

Na mesma linha de preocupação, foi alterada a orientação relativa aos relatórios consulares que, segundo o ministro, datava da época do visconde de Rio Branco. Sem prejuízo de eventuais comunicações a qualquer momento, ditadas pela necessidade, os cônsules deveriam, em vez de relatórios trimestrais, enviar mensalmente exposição sobre o que fosse observado no interesse da agricultura, comércio e indústria nacionais. Além disso, deveriam elaborar relatórios semestrais para publicação no *Diário Oficial*, do qual se extrairiam separatas para maior circulação, pois, até então, os relatórios consulares eram publicados no *Boletim do Ministério*, sem a divulgação desejável. Para adensar ainda mais a teia de informações, aos representantes brasileiros no exterior – embaixadores e chefes de legações – seriam enviados, diariamente, dados sobre resoluções do governo e ocorrências nacionais relevantes. Aos consulados seriam remetidas leis e resoluções administrativas tão logo fossem expedidas, além de informações estatísticas sobre as exportações.

O ministro estava consciente da importância crescente dos assuntos econômicos e comerciais no conjunto das funções de sua pasta. Na busca do aumento das exportações nacionais, estudavam-se modificações nos ajustes comerciais em vigor e, eventualmente, negociação de outros. Alguns desses ajustes, com cláusula de nação mais favorecida, datavam da monarquia. E a República, dizia o ministro, firmara tratados e acordos "sem caráter sistemático que indique uma política comercial uniforme".[75]

Sem questionar a estrutura das trocas internacionais, procurava-se, em esforço coordenado com os ministérios da Fazenda e da Agricultura, dinamizar as exportações nacionais, promover a imigração e obter informações sobre o crédito externo. Queria-se, portanto, acelerar a economia nacional, aumentando a eficiência da pasta, sem

[75] Relatório 1927 – XVI-XVIII, 191-202.

criar despesas orçamentárias, e tomando medidas que se coadunavam com os anseios da agricultura comercial de exportação. Houve preocupação específica com o cacau, açúcar, fumo, cereais, madeiras, carnes e algodão, embora não tivesse ficado fora das cogitações a indústria nacional, mesmo sendo ainda pouco expressiva.

A preocupação do Ministério das Relações Exteriores com o interesse econômico nacional foi uma constante na história da política externa brasileira. No que concerne à República, tal preocupação é observada desde seu nascimento. As variações estão no conteúdo, na maneira de encaminhar o assunto e nas oportunidades apresentadas pelo contexto internacional. A mudança ocorreu quando o Estado passou a integrar, na década de 1930, ao conceito de interesse econômico nacional outros setores de atividades, como a indústria, os bens de capital, o setor energético.

Transição do período Vargas (1930-1945): nova percepção do interesse nacional

A Revolução de 1930 e a política externa

O Governo Provisório instalado no Brasil, em novembro de 1930, não teve problemas para ser reconhecido internacionalmente, até mesmo porque garantiu o cumprimento de todos os compromissos internacionais assumidos pelo país. As relações com os Estados Unidos não foram afetadas na sua essência, apesar do constrangimento inicial motivado pelo apoio que o governo americano dera ao governo legal de Washington Luís. Decorrência desse ligeiro estremecimento nas relações bilaterais, foi a não-renovação do contrato da missão naval norte-americana, findo em 6 de novembro, por decisão brasileira, sob a alegação de contenção de despesas.[1]

O novo chanceler, Afrânio de Melo Franco, político e diplomata mineiro, experiente até mesmo na Liga das Nações, ficou no posto até 1933 e não promoveu significativas alterações de rumos na política exterior que o Brasil vinha desenvolvendo. Não obstante, foram feitas algumas alterações, sobretudo na administração da pasta e na ênfase de certos aspectos de nossa política externa, acompanhada de novos enfoques. Embora o novo chanceler não tenha se descuidado da demarcação das fronteiras, foram enfatizadas as relações comerciais, sobretudo porque, desde o ano anterior à Revolução, a quebra da bolsa de Nova York e a recessão que se lhe seguiu afetaram negati-

[1] Garcia (2001, p. 466-469); Schwartzman (1983, p. 289); Franco (1955, p. 1373); Paula (1984, p. 209).

vamente as exportações nacionais. O Ministério das Relações Exteriores, já no Governo Provisório, revigorou a prática da diplomacia econômica e, assim, a título de regularização das relações comerciais, firmou tratados nos quais constava a cláusula de nação mais favorecida.[2]

No decurso da década de 1930, as transformações econômicas e sociais levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. Embora sem descurar dos interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que o período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade. Isto explica as transformações havidas na política externa brasileira, como o reforço do pragmatismo e do seu sentido de instrumento do projeto de desenvolvimento nacional, que tinha na implantação de uma siderúrgica sua pedra angular.

Na historiografia é de certo modo consensual que o Brasil fez "jogo duplo" em relação aos Estados Unidos e à Alemanha, no período que antecede à Segunda Guerra, com a finalidade de barganhar. Tal jogo fora-lhe facilitado pela crescente participação alemã no comércio exterior brasileiro no período de 1934 a 1938, concomitantemente com o declínio da presença tanto norte-americana quanto inglesa nas compras e vendas do país.

Apesar das contradições existentes no seio do próprio governo, teria havido uma aposta brasileira nos Estados Unidos no final da década de 1930, portanto, num momento em que o mundo ainda era multipolar. De grande potência, os EUA, imediatamente após o conflito mundial, iriam emergir como uma das duas superpotências do planeta. Mas ao se alinhar àqueles, o Brasil não atendia apenas a razões de natureza material, reafirmava a continuidade de uma amizade e reconhecia a liderança norte-americana ao prestigiar o pan-americanismo. A "opção" brasileira em favor dos Estados Unidos, isto é, o abandono da "eqüidistância pragmática" não se deu na déca-

[2] *Relatório*, 1931, p. XIX e XX; Pinsky (1968, p. 383-384); Seitenfus (1985, p. 62-67); Maia (1942, p. 77-126); Jaime de Barros, A nova diplomacia brasileira, *Cultura Política*, Rio de Janeiro, 3 (26):15-25, abr. 1943, p. 18-20.

da de 1940, mas sim no final da de 1930, tornada mais visível quando da missão Osvaldo Aranha àquele país (1939) e da conseqüente formalização de acordos de cooperação. Antes disso, e para assinalar uma mudança de atitude e marcar a aproximação Brasil–Estados Unidos, cabe observar que o país anunciou, em dezembro de 1933, em Montevidéu, por ocasião da VII Conferência Internacional Americana, a sua adesão ao Pacto Briand-Kellog. O Brasil não dera adesão ao pacto, em 1928, por tê-la considerado desnecessária, uma vez que, amante da paz, continha em sua carta constitucional a essência dos seus princípios norteadores.[3]

Não se questiona a ênfase que a historiografia tem dado à oscilação do Brasil diante das opções germânica e norte-americana, mas não se pode perder de vista o fato de que faltavam ao III Reich condições objetivas para atender às demandas brasileiras. Além da leitura que os formuladores da política externa brasileira faziam do concerto internacional que se vislumbrava no limiar da Segunda Guerra, não se pode descartar que, além disso, influenciou no alinhamento brasileiro aos Estados Unidos a fidelidade a uma parceria tradicional, embora barganhando. Há, assim, de se considerar, além do pragmatismo, o lastro histórico que existia no relacionamento dos dois países. Não se pode também perder de vista a atração cultural e a política de aliciamento praticada por aqueles.

No contexto regional, adotou-se uma atitude de prestígio do pan-americanismo, que seria observada também no Estado Novo, quando do alinhamento aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial.[4] Outra característica da atuação brasileira na área americana foi a conciliação.[5] Em 1930, Afrânio de Melo Franco ofereceu, com sucesso, os bons ofícios para o reatamento das relações diplomáticas entre Peru e Uruguai. Na questão de Letícia, entre Peru e Colômbia, e na Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, a diplomacia brasileira desempenhou também papel conciliador. Cumpre ainda regis-

[3] Franco (1955, p. 1428-1434, 1442-1444); Paula (1984, p. 211); *Relatórios*, 1928, p. 53-54; 1929, p. XLIV.

[4] Belfort de Oliveira, O pan-americanismo do Brasil, *Cultura Política*, 2 (12):94-100, fev. 1942.

[5] Jaime de Barros, (op. cit., p. 18-23).

trar a manutenção da tradição republicana ao se fazer representar nas Conferências Internacionais Americanas.

Na sub-região platina, as relações Brasil–Argentina caminharam bem nos aspectos comercial e diplomático. A rivalidade militar apresentou melhora da ascensão de Vargas até 1936-1937. Sinais evidentes dessa melhora observaram-se por ocasião da visita do presidente argentino, general Augustin Justo, ao Brasil, em outubro de 1933. A visita foi saudada pelo Clube Militar por meio de matérias assinadas na sua revista, e de homenagem deste ao Exército Argentino, em cerimônia realizada no dia 11 daquele mês, no Automóvel Clube do Brasil. Na mesma ocasião, foi assinado em 10 de outubro de 1933, pelos ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil e pelos chefes das representações diplomáticas do Chile, México, Paraguai e Uruguai, o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, que ficou "aberto à adesão de todos os Estados", conforme dispunha seu artigo 16. A proposta do tratado foi de Saavedra Lamas, ministro das Relações Exteriores argentino. Finalmente, não se pode deixar de considerar, ainda no contexto regional, a mudança pela qual passou a política exterior norte-americana com a ascensão de Franklin D. Roosevelt que, na busca do alinhamento hemisférico, propôs a "política da boa vizinhança" e inaugurou uma nova etapa nas relações interamericanas.[6]

Ainda em relação a esse período, cumpre registrar o pedido feito pelo governador Pedro de Toledo, em 1932, aos cônsules estrangeiros em São Paulo, de reconhecimento do estado de beligerância desse estado, por ocasião da Revolução Constitucionalista. Junto com o pedido, atribuiu funções diplomáticas aos agentes consulares. O chanceler Afrânio de Melo Franco desenvolveu toda uma atividade para neutralizar as pretensões paulistas.[7] O Departamento de Estado norte-americano recusou o pedido, esclarecendo que atendê-lo, no momento em que foi formulado, "seria um ato hostil ao Governo Federal".[8] A ameaça de bombardeio de cidades do Estado de São

[6] *Relatório*, 1930, p. 58; Club Militar, *Revista do Club Militar*, Rio de Janeiro, *34*: 245-266, out. 1933; Seitenfus (1985, p. 62-67).

[7] Cf. Franco (1955, p. 1428-1434).

[8] Apud Bandeira (1973, p. 224).

Paulo causou preocupações ao corpo diplomático estrangeiro, sobretudo ao encarregado de negócios da Grã-Bretanha, que protestou. Tal reação deveu-se principalmente à existência de imigrantes e interesses naquele Estado.

A reforma administrativa do Ministério das Relações Exteriores

O decreto do Governo Provisório, em 15 de janeiro de 1931, instituiu a reforma dos serviços do Ministério das Relações Exteriores. Segundo seu promotor, a "ineficiente e tarda burocracia" foi substituída por "um sistema de ativa e vigilante defesa dos nossos interesses na dura competição econômica, que é a característica dos dias atuais". O principal da reforma de Melo Franco foi a modificação imposta aos quadros do ministério. Os três até então existentes (da Secretaria de Estado, do Corpo Diplomático e do Corpo Consular) foram modificados. Desapareceu o da Secretaria, que se fundiu com o Diplomático e Consular. A fusão desses dois, para formar o quadro único, ficou prevista e encaminhada para futuras administrações. As reformas anteriores foram parciais. A de 1931 abrangeu todo o MRE. Além da criação de novos serviços, a Secretaria de Estado estruturou-se em Secretaria Geral, Departamento de Administração e Serviços de Documentação. A reforma de 1938, promovida por Osvaldo Aranha, completou a de 1931, estabelecendo, efetivamente, o quadro único da carreira de diplomata.[9]

A primeira fusão dos quadros já permitiu que os funcionários alternassem o exercício de suas funções no exterior e no país, a fim de acompanhar a evolução tanto da realidade interna quanto externa e, conseqüentemente, o desempenho do ministério. O argumento para fusão dos corpos diplomático e consular residia na agilização do serviço e na melhor preparação do servidor, que conheceria os assuntos de natureza econômica, política e diplomática. No âmbito das reformas, incluiu-se a decisão de enviar para Londres e Washington dois

[9] Antônio F. Azeredo da Silveira (1966, p. 7-8); Fábio M. de O. Castro (1983, p. 283-304); *Relatório*, 1931, p. XIII-XV; Jaime de Barros (1943, p. 23-27); Franco (1955, p. 1375-1377).

funcionários iniciantes na carreira, com a finalidade de freqüentar cursos de especialização. As reformas de 1938 foram consolidadas por um novo Regulamento do Ministério.[10]

A política comercial

Os Serviços Econômicos e Comerciais do Ministério das Relações Exteriores, objeto de atenção especial do último chanceler da Primeira República, Otávio Mangabeira, em janeiro de 1930, adquiriram estrutura definitiva e desenvolveram suas atividades, sobretudo, no referente ao aumento da circulação dos dados relativos ao comércio exterior que interessavam de modo especial aos exportadores.

Houve, ao longo do ano 1930, todo um esforço governamental visando ao incremento das exportações nacionais, pois estas vinham sendo prejudicadas pelos efeitos da depressão econômica que atingia o mundo inteiro. Apesar de os novos donos do poder terem afirmado que uma diplomacia moderna era a que se voltava para os interesses comerciais do país, na verdade a nova situação política não inovou. O incremento das exportações não vinha sendo descurado pela administração anterior e os acordos comerciais com a cláusula de nação mais favorecida, pedra de toque dos novos ajustes, já faziam parte do arsenal de medidas visando à consecução daquele objetivo.

O que se alterou após 1930 foi o ímpeto governamental, o desejo de rever e uniformizar os tratados, com a finalidade de "regularizar" as relações comerciais, conforme foi dito à época. O Ministério das Relações Exteriores buscou, assim, dar cumprimento à promessa contida na plataforma da Aliança Liberal, por meio da assinatura de acordos com o estrangeiro que levassem ao fomento da produção e das exportações. Para alcançar tais objetivos, Getúlio Vargas, em 11 de julho de 1931, durante banquete oferecido ao corpo diplomático estrangeiro, manifestou a preferência brasileira pelos tratados com a cláusula de nação mais favorecida. Essa modalidade de ajuste era, ainda, recomendada pelas conferências econômicas da Sociedade das Nações. Em continuação, o Itamaraty propôs aos chefes de missão acreditados no Brasil a negociação dos acordos comerciais sob a

[10] Schwartzman (1983, p. 292-294); Flávio M. de O. Castro (1983, p. 335-357).

base comum daquela cláusula, "salvo casos de tratamento especial, facultado em certas condições ao tráfico de fronteiras entre os países vizinhos". A proposta brasileira foi bem acolhida, pois no período de 19 de setembro a 31 de dezembro de 1931 foram assinados 16 acordos: com a Grã-Bretanha, Países Baixos, Irlanda, Suécia, Alemanha, Suíça, Finlândia, Itália, Tchecoslováquia, Dinamarca, Islândia, Canadá, México, Romênia, Hungria e Noruega. Os textos dos acordos eram, praticamente, iguais. A nova política comercial, segundo o ministro das Relações Exteriores, revelava-se produtiva, consoante os dados estatísticos oficiais.

No decorrer de 1932, o governo brasileiro firmou acordos comerciais com a Áustria, Bélgica, Grão-Ducado de Luxemburgo, Polônia, Iugoslávia, Índia, Colômbia, Letônia e Lituânia. Estendeu-se à Terra Nova, à Nova Zelândia e à União Sul-Africana o tratado firmado no ano anterior com a Grã-Bretanha. Ainda no mesmo ano, negociara-se com o Alto Comissariado da Síria e do Líbano, concluíram-se os projetos de acordos com Portugal, Argentina e Uruguai, tinham-se pendentes acordo com a Grécia e negociações com a Pérsia, além de estarem em estudo os relativos à França e à Espanha. O chanceler do Governo Provisório, quando renunciou à pasta, em 1933, deixou firmados 31 acordos comerciais com a cláusula incondicional e ilimitada de nação mais favorecida. Em 1935, todavia, todos os tratados seriam denunciados pelo Brasil, quando constatou que seus parceiros comerciais, mormente os europeus, estavam recorrendo a uma série de artifícios para tornar sem efeito a cláusula de nação mais favorecida, praticando um protecionismo por métodos modernos. Aqueles tratados ficariam sem efeito na prática.[11]

No momento em que o preço do café esteve em baixa no mercado internacional, em decorrência da depressão econômica mundial, o Governo Provisório convocou a Conferência Internacional do Café, que teria lugar em São Paulo. Ao conclave, inicialmente, deveriam comparecer os representantes dos países que se fizeram presentes em Nova York (1902), em reunião da mesma natureza. Ampliou-se, depois, o número de participantes, a fim de reunir representantes de todos os governos interessados. Após adiamento, estabeleceu-se a

[11] *Relatórios*, 1930, p. 29, 58-69; 1931, p. XVI-XVIII, Anexo A, p. 63-65, 69-71; 1932, p. 22-23; Franco (1955, p. 1378-1379); Schwartzman (1983, p. 294-295); Jaime de Barros (1943, p. 31-34); Seitenfus (1985, p. 63).

data de 15 de maio de 1931 para ter início a Conferência. Desta, cabe destacar a aprovação, pelo seu plenário, em 16 do mês seguinte, de projeto de criação de um Bureau Internacional do Café, em cujas atribuições estaria a organização das estatísticas de produção, estímulo de seu consumo, abertura de mercados, busca de redução de tarifas, estudo dos meios de financiamento de sua indústria, comércio e transporte, e a tarefa de propaganda, em normas já estabelecidas. Previu-se que a organização do Bureau seria definida em convenção internacional que se reuniria em Lausanne e à qual acorreriam representantes de países exportadores e produtores de café, convidados pelo Brasil. Tal convenção deveria acontecer até julho de 1932, e o Bureau só se efetivaria na hipótese da participação de, pelo menos, a maioria dos produtores de café. O Bureau deveria inicialmente durar três anos e, depois, ser prorrogado a cada cinco anos.[12]

Pode-se indagar a respeito dos efeitos práticos dessa preliminar da Organização Internacional do Café, bem como perquirir se esse seria o bom caminho, a longo prazo, na direção do aumento das exportações, já que o Brasil detinha, virtualmente, o monopólio mundial da produção de café.

A questão de Letícia

Peru e Colômbia tinham questões de fronteira desde a época da Independência. Em razão do Tratado Salomón-Lozano, firmado em 24 de março de 1922 pelas duas nações, o território de Letícia ficou incorporado à Colômbia. Essa pobre e distante área, situada entre os rios Putumayo e Amazonas, interessava à Colômbia porque lhe propiciava acesso direto a este rio. O tratado preocupou o governo do Brasil pelo fato de os territórios a leste da linha Apapóris–Tabatinga, já reconhecidos como brasileiros pelo Peru, poderem vir a ser reivindicados pela Colômbia, uma vez que esta ficou com a posse das terras, até então peruanas, a oeste da referida linha.[13]

[12] *Relatório*, 1931, p. XXI, 24-28.

[13] Sérgio Correa da Costa, (1942, p. 5-15, 37-39); Walters (1971, p. 521).

Para acautelar interesses eventualmente lesados pelo Tratado Salomón-Lozano, em via de se consolidar, o Brasil fez ao governo do Peru "ponderações amistosas" para constar que as terras a leste da linha Apapóris–Tabatinga não poderiam ser incluídas no ajuste das duas nações. Servindo-se dos bons ofícios do secretário de Estado norte-americano, Charles E. Hughes, os representantes do Peru, Hernam Velarde, da Colômbia, Enrique Olaya, e do Brasil, Samuel de Souza Leão Gracie, firmaram, juntamente com o secretário de Estado, a Ata de Washington, em 4 de abril de 1925. Segundo esta, o Brasil retirava as suas "ponderações" e o Peru, por seu lado, punha como condição "o reconhecimento da linha Apapóris–Tabatinga" como limite com o Brasil, para solucionar os seus problemas de fronteira; a Colômbia reconheceria, em tratado a ser elaborado posteriormente, a linha em apreço, e o Brasil cederia à Colômbia a livre navegação no Amazonas e em outros rios comuns; e, finalmente, Colômbia e Peru ratificariam o Tratado de Salomón-Lozano. A atividade da Chancelaria brasileira garantira assim, a manutenção da linha territorial do seu país naquela área. Com efeito, e como desdobramento da Ata de Washington, Brasil e Colômbia firmaram, em 15 de novembro de 1928, na gestão Mangabeira, portanto, tratado de limites, considerando a linha Apapóris–Tabatinga como divisória entre os dois países.[14]

Estava já solucionada a questão entre os dois países no plano diplomático, quando os peruanos de Loreto, inconformados com a transferência de autoridade da região para a Colômbia, atacaram e ocuparam Letícia, em 1º de setembro de 1932, momento culminante de uma preparação iniciada dois anos antes.

O governo do Peru, tão logo foi iniciado o levante, não o apoiou, classificando-o como trabalho de seus inimigos, comunistas inspirados pelo aprismo. Rebeldes, portanto. Não tardou, todavia, a rever a sua opinião em face das manifestações nacionais em favor da reincorporação do território. Em seguida, passou a opor-se à intenção da Colômbia de restabelecer a ordem em Letícia, território que para o governo de Bogotá era colombiano, consoante o mencionado Tratado de Salomón-Lozano. As relações entre os dois países deterioraram-se. O primeiro choque ocorreu em 14 de fevereiro de 1933.

[14] Sérgio Correa da Costa (1942, p. 37-39); Jaime de Barros (1943, p. 44-50).

O governo brasileiro ofereceu a sua mediação no final de 1932, quando a luta estava iminente. Foi infrutífera, e a questão ficou no âmbito da Sociedade das Nações, que designou, em 1933, um comitê consultivo de três membros. O Brasil tomou medidas de neutralidade. Permitiu a livre navegação nos seus rios a ambos contendores, mas impediu a passagem de aviões sobre seu território.

Após uma série de dificuldades, os dois países firmaram um acordo, em 25 de maio de 1933, sob a chancela da Sociedade das Nações que, em seguida, constituiu, também, uma Comissão Administradora, integrada pelos Estados Unidos, Brasil e Espanha. Essa comissão administrou o território por um ano, enquanto transcorria no Rio de Janeiro conferência diplomática entre representantes do Peru e da Colômbia, instalada em outubro de 1933 e presidida por Afrânio de Melo Franco, por aclamação dos dois litigantes.

As negociações foram difíceis. A atividade medidora de Melo Franco, todavia, permitiu que as delegações chegassem a um acordo, assinado em 24 de maio de 1934, pelo qual os dois países aceitaram o Tratado de Salomón-Lozano, que só poderia ser modificado por um mútuo consentimento ou por decisão da Justiça Internacional. Ainda nos termos do acordo diplomático – Protocolo do Rio de Janeiro –, as duas nações, além de renunciarem a métodos violentos, submeteriam suas questões à Corte Permanente da Justiça Internacional de Haia. Como parte do acordo, foi assinada uma Ata Adicional, reguladora, entre outras coisas, da navegação fluvial dos dois países. Em 19 de junho de 1934, a Comissão Administradora retirou-se da região.[15]

Além da eficaz mediação de Afrânio de Melo Franco (exercida inclusive após a sua renúncia da pasta do exterior), é preciso considerar que ao Brasil interessava não só a solução do conflito como também a garantia do reconhecimento da linha Apapóris–Tabatinga, o que ocorreu com a manutenção do Tratado de Salomón-Lozano. Finalmente, é necessário assinalar que a questão chamou a atenção do Estado-Maior do Exército, que não descartou a hipótese de o Brasil ter de usar armas para manter a sua soberania naquela área fronteiriça.[16]

[15] Walters (1971, p. 522, 525); Sérgio Correa da Costa (1942, p. 5-15, 41-53, 55-65).
[16] Franco (1955, p. 1448-1485); Jaime de Barros (1943, p. 51-84); Hilton (1977 b, p. 62).

Mediação brasileira na Guerra do Chaco

A questão do Chaco remonta ao século XIX e tem sua origem no fechamento do Rio Paraguai à Bolívia, decorrente do Tratado da Navegação, Comércio e Limites assinado entre Argentina e Paraguai, em 15 de junho de 1858. A disputa entre os dois países mediterrâneos pela posse do território objeto de litígio passou por várias fases e chegou ao século XX.[17] Na década de 1930, a questão se exacerbou, sobretudo em razão da perspectiva de exploração de petróleo na área.

O primeiro choque armado entre Bolívia e Paraguai pela região do Chaco ocorreu em 5 de dezembro de 1928. O Brasil procurou manter-se absolutamente neutro. Recusou-se a designar um representante para integrar a comissão de nove membros sugerida pela Conferência de Conciliação e Arbitragem, que se reuniu em Washington. Aqueles dois países, em 3 de janeiro de 1929, por meio de um protocolo, acordaram em que uma Comissão de Investigação e Conciliação examinasse a questão. O ministro das Relações Exteriores, Otávio Mangabeira, ao declinar da função, fundamentou-a na consideração de que o Brasil "poderia ser arguido injustamente que fosse, de ter qualquer interesse indireto, ou direto, próximo ou remoto", pelo fato de ter firmado tratados de limites tanto com a Bolívia como com o Paraguai, então tramitando constitucionalmente. A diplomacia brasileira evitava "situações de relevo", segundo o próprio chanceler, a fim de não ferir suscetibilidades; e a não-participação na citada comissão decorria da sua intenção de reforçar a posição de neutralidade. A Argentina absteve-se, também, de integrar a comissão da qual participariam Bolívia e Paraguai (ambos com dois delegados), Estados Unidos, Colômbia, Cuba, México e Uruguai (todos estes com um delegado). Os esforços da comissão foram em vão.[18]

Pelo tratado de comércio e navegação firmado com a Bolívia, em 1910, decorrente do Tratado de Petrópolis (1903), o Brasil dera livre trânsito à Bolívia pelo seu território. Assim, não poderia recusar

[17] Estevão Leitão de Carvalho, Contribuição do Brasil na paz do Chaco, *Anhembi*, São Paulo, *116*: 271-286, jul. 1960, p. 271-272; Walters (1971, p. 512-513).
[18] *Relatório*, 1929, Anexo A, p. 40, 19-21; Jaime de Barros, A política do Brasil na América, *Cultura Política*, Rio de Janeiro, *1* (1): 34-41, p. 85-138; Walters (1971, p. 513).

a passagem de armamentos bolivianos comprados no exterior, pedida pelo país andino em 1928. Todavia, para melhor cumprir a sua neutralidade, deu explicações ao Paraguai, além de lhe estender o que fora autorizado à Bolívia.

Em 27 de julho de 1929, Brasil e Bolívia trocaram ratificações do tratado de limites e comunicações ferroviárias. Em 25 de novembro do mesmo ano, foram trocadas as ratificações do tratado de 21 de maio de 1927 que o Brasil firmou com o Paraguai, adquirindo, dessa forma, mais liberdade em face da questão do Chaco.[19]

Esta persistia. Afrânio de Melo Franco, chanceler do Governo Provisório, desenvolveu esforços para mediar o conflito, mas saiu frustrado das negociações. O seu filho biógrafo, Afonso Arinos, registra o desgosto do pai pela maneira como atuaram as chancelarias hispano-americanas, que participaram da mediação com Melo Franco. Entre outras coisas, diz que tais chancelarias se tornam suscetíveis quando o Brasil está envolvido.

Os norte-americanos abandonaram o problema em 1933, quando a questão foi transferida para a Liga das Nações. Não tinham interesse no Chaco e queriam evitar atrito com a Argentina, que não estaria observando posição de neutralidade e, assim, apoiando o Paraguai. Conviria, pois, na opinião do secretário de Estado interino, manifestada ao presidente Roosevelt, deixar a questão a cargo da SDN e dos sul-americanos.[20]

Em 23 de maio de 1933, Getúlio Vargas decretou a observância da completa neutralidade durante a guerra entre os dois países vizinhos, iniciada no ano anterior. Todavia, depois de várias – mais exatamente 18 – tentativas fracassadas de mediação, inclusive duas da SDN, o Brasil, na hora certa e seguro do seu êxito, exerceu o papel de mediador no conflito, juntamente com outros países americanos, especialmente com a Argentina. Quando da sua viagem ao Prata, o presidente Vargas levou a decisão de promover o entendimento entre as partes. O ministro das Relações Exteriores do Brasil, José Carlos de Macedo Soares, viajou em companhia de Vargas, mas permaneceu em Buenos Aires após o regresso do presidente para desenvol-

[19] Jaime de Barros (1943, p. 85-138).
[20] Franco (1955, p. 1383-1406).

Bolívia x Paraguai – Chaco

ver as atividades de mediação com Saavedra Lamas, ministro das Relações Exteriores da Argentina, junto dos ministros Tomaz Manuel Elío e Luiz A. Riart, da Bolívia e Paraguai.

Em 12 de junho de 1935, esgotadas as duas nações e depois de intenso e árduo trabalho de mediação, no qual se destacaram Macedo Soares e Saavedra Lamas, foi assinado em Buenos Aires pelos chanceleres da Bolívia e do Paraguai, o "Protocolo sobre a Convocação da Conferência da Paz, relativa ao Conflito do Chaco" pelo qual cessava o conflito armado. Assinaram-no, também, os membros da Comissão Mediadora: Saavedra Lamas, Macedo Soares, José Bonifácio de Andrada e Silva (embaixador do Brasil em Buenos Aires), Luiz Alberto Cariola (embaixador do Chile), Felix Nieto del Rio (delegado especial do Chile), Alexandre Wilborne Weddel (embaixador dos EUA), Hugh Gibson (embaixador especial dos EUA), Felipe Barreda Laos (embaixador do Peru) e Eugenio Martinez They (embaixador do Uruguai). Os beligerantes e mediadores assinaram, ainda na mesma data, o "Protocolo Adicional da Comissão Militar Neutra para Frente de Operações no Chaco". Finalmente, em 21 de julho de 1938, após negociações difíceis e demoradas na Conferência de Paz do Chaco, firmou-se em Buenos Aires entre nações litigantes o "Tratado Definitivo de Paz, Amizade e Limites".[21]

O Estado Novo: reflexos diplomáticos

O advento do Estado Novo (novembro de 1937) foi bem acolhido em Berlim e Roma, em razão da identidade ideológica de seus governos com o novo regime. Em Washington, houve apreensão, num primeiro momento. Mas, contrariamente ao que poderia indicar, o Brasil, no plano externo, não assumiu atitude que eventualmente pudesse levar a um alinhamento às potências do Eixo. Tanto é assim que se recusou a integrar o Pacto Anti-Komintern para não prejudicar a amizade norte-americana e em atenção à pressão interna.[22]

[21] Jaime de Barros (1943, p. 85-138); Calmon (1944, p. 146-147); Maia (1942, p. 47-63); Schwartzman (1983, p. 302-305); Teixeira Soares (1972, p. 149); Estevão Leitão de Carvalho (1960); Rout Junior (1970).
[22] Seitenfus (1985, p. 169-172).

Apesar da suspensão do pagamento da dívida externa, decretada por Getúlio Vargas no mesmo dia do golpe, da diferença de regimes e do acordo comercial firmado com a Alemanha em 1936, as relações do Brasil com os Estados Unidos não sofreram abalo.[23] Osvaldo Aranha, quando do golpe de 1937, era embaixador do Brasil em Washington, onde desfrutava de posição de prestígio entre as autoridades norte-americanas. Por discordar dos rumos que ia tomando o Estado-Novo – não obstante ter-se manifestado a favor de solução de tal natureza –, pediu demissão do posto e mostrou disposição de abandonar a política. Contudo, aderiu ao novo regime, o que significou sua nomeação, em março de 1938, para a chefia do Ministério das Relações Exteriores, onde permaneceu até agosto de 1944. Aranha entrou prestigiado no governo, em razão do que pôde conduzir os negócios exteriores com mais liberdade do que poderia supor. Foi uma espécie de contrapeso em face daqueles que, no governo, eram simpatizantes das potências do Eixo. Não nutria simpatias pela Itália ou Alemanha e era a favor do incremento das relações com os Estados Unidos. A crise diplomática havida em 1938, entre Rio de Janeiro e Berlim, em razão, aliás, da atitude insolente do embaixador alemão no Brasil, Karl Ritter, e a missão Aranha aos Estados Unidos, em 1939, contribuíram para aumentar o prestígio da diplomacia norte-americana junto ao Itamaraty.[24]

A campanha de nacionalização, a proibição da propaganda e da organização de partidos políticos provocaram estremecimento, em 1938, das relações entre o Estado Novo e o Reich, contrariando, assim, expectativas geradas pela identidade de regimes. A simpatia de Vargas pelos regimes totalitários europeus, o aumento considerável das trocas comerciais entre Brasil e Alemanha e a aproximação dos dois países também no referente a armamentos e colaboração policial não impediram o Estado Novo de cercear as atividades da seção brasileira do Partido Nazista. As atividades políticas foram, aliás, proibidas a estrangeiros. Essas medidas perturbaram tais relações, pois a penetração da propaganda nazista era acentuada nos estados do sul do Brasil, em razão do forte contingente imigratório de origem alemã

[23] Bandeira (1973, p. 257-259).
[24] Seitenfus (1985, p. 158-160, 167, 246-253); Carone (1976, p. 264, 266).

e do número elevado de brasileiros dessa origem. O empenho do citado embaixador alemão, Karl Ritter, em sustar a campanha que era levada a efeito contra o Partido Nazista, levou-o a instar pessoalmente junto a Vargas, chegando mesmo a querer associar a questão com as relações comerciais entre os dois países.[25]

É preciso distinguir as atividades da Ação Integralista Brasileira (AIB) de Plínio Salgado e a associação desta com os teuto-brasileiros, no sul do país, daquelas de propaganda exercida pela seção brasileira do Partido Nazista. Faz-se igualmente necessário marcar dois momentos: o da extinção dos partidos (dezembro de 1937) e o da proibição de atividades políticas aos estrangeiros (abril de 1938). A forte atração que o integralismo exercia sobre os cerca de 800 mil teuto-brasileiros que viviam no sul do país levou à suspeita e denúncia de ligações políticas entre a AIB e o Partido Nazista alemão. Não obstante a admiração dos integralistas pelo nazismo, não há prova concludente de que tenham recebido subvenção de Berlim. O que houve foram contatos entre membros do Partido Nazista e integralistas. A representação alemã no Brasil (Schmidt-Elskop) manifestou, em 1935-1936, às autoridades de Berlim, o erro dos teuto-brasileiros em apoiar o integralismo. Erro e risco, pois, aparecendo associados à AIB, recebiam a antipatia dos que não aceitavam a propaganda integralista. A repulsa ao integralismo viria, assim, associada ao sentimento nativista. Havia, ainda, outro aspecto. Os teuto-brasileiros, ao se filiarem à AIB, estavam, paradoxalmente, contribuindo para fortalecer uma ideologia fortemente nacionalista, o que traria prejuízos à cultura alemã no sul do Brasil, conforme observou-se, à época, na Alemanha. Além disso, o integralismo advogava a fusão das raças, contrariando, pois, as teorias racistas do Partido Nazista.[26]

Apesar de a mencionada crise diplomática entre o Brasil e a Alemanha não ter afetado suas relações comercias (esse país continuou a ocupar posição importante no comércio exterior brasileiro, em razão, nomeadamente, das exportações de algodão), ao final de 1938, a diplomacia do Reich reviu sua política para a América do Sul. A coope-

[25] Seitenfus (1985, p. 69, 147-195, 158-160, 167); Gambini (1977, p. 64); Carone (1976, p. 264, 266, 272); Wirth (1973, p. 48, nota 143); Hilton (1983, p.30-31).
[26] Hilton (1977a, p. 31-37).

ração brasileira com os países americanos, Estados Unidos em particular, já tinha contudo, aumentado. A Alemanha não conseguiria recuperar o terreno perdido.

Com a Itália – menos preocupada que a Alemanha com a propaganda política e a organização de seus nacionais em território brasileiro –, as relações foram mais cordiais. Logo após o golpe de 1937 e configurada a AIB como perdedora, o governo de Roma aproximou-se do Estado Novo, cessando suas subvenções à AIB e com ela mantendo apenas contatos informais. Antes dessa atitude, Roma desenvolvera uma diplomacia paralela no Brasil: com o governo e com a AIB.[27]

A principal preocupação dos Estados Unidos em relação ao Brasil, após o advento do Estado Novo, foi evitar que ele ficasse na órbita da influência alemã. Daí a facilidade das relações entre os dois países, não obstante as diferenças de regime. Nesse sentido, o rompimento de Vargas com a AIB e a colocação desta na ilegalidade, em dezembro de 1937, afora outras considerações, contribuíram para tranqüilizar o governo e a opinião norte-americanos; os integralistas não teriam o poder e o Estado Novo não se inclinaria para as potências do Eixo. Essa foi a impressão, mesmo que não tenha sido decorrência de atitude deliberada. A partir de maio de 1938, as relações do Brasil com os Estados Unidos melhoraram ainda mais, não só em razão da presença de Osvaldo Aranha à frente do Ministério das Relações Exteriores, mas também por causa da crise nas relações com a Alemanha.[28]

O Brasil e a Segunda Guerra Mundial

Neutralidade e pragmatismo

A análise realista do quadro internacional anterior à Segunda Guerra despertava temores entre os militares brasileiros. Figuras des-

[27] Seitenfus (1985, p. 226-230, 174-195).

[28] Hilton (1977a, p. 53-54); Carone (1976, p. 274); Seitenfus (1985, p. 230, 232-235).

tacadas do Exército e da Marinha, entre 1932 e 1937, manifestavam sensação de fragilidade em relação ao país, que poderia ser alvo da cobiça internacional.[29]

O acompanhamento da evolução da difícil conjuntura era feito também com apreensão pelas autoridades governamentais, que não vislumbravam a possibilidade de o eventual conflito ficar restrito ao espaço europeu. Em 29 de junho de 1939, o ministro das Relações Exteriores do Estado Novo, Osvaldo Aranha, apresentou a Vargas sua proposta de regras de neutralidade. No ensejo, fez previsões e sugestões. Anteviu a dificuldade de o Brasil manter-se neutro na hipótese de guerra generalizada, repetindo-se o que ocorrera durante a Primeira Guerra. A partir disso, sugeriu providências: "arregimentação da opinião pública; economia de combustíveis e trigo; regularização de vencimentos de obrigações internacionais; constituição de *stocks* dos produtos indispensáveis e racionalização de seu consumo; proibição de exportação de ferro". Para Osvaldo Aranha, na hipótese de guerra de curta duração, o desfecho dar-se-ia em terra e qualquer dos lados poderia sair vitorioso, mas no caso de conflito prolongado a vitória ficaria com aquele que dominasse os mares. A "supremacia naval definitiva" seria, para ele, das democracias.[30]

Quando do início das hostilidades (setembro de 1939), o governo declarou a neutralidade do Brasil, bem como estabeleceu as normas para a sua observação. A neutralidade foi violada mais de uma vez em razão da falta de capacidade militar brasileira para exercer vigilância em todo o extenso litoral. No momento em que a neutralidade brasileira passou a ser pró-Inglaterra e França, o Reich não reagiu, inclusive porque era-lhe mais importante manter o Brasil, como de resto toda a América Latina, neutro no conflito. No referente às relações comerciais, as importações e exportações alemãs no Brasil sofreram acentuado declínio e, concomitantemente, houve sensível aumento no intercâmbio comercial com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos.[31]

[29] Cf. Hilton (1977b, p. 63-64).

[30] Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*, v. 1, p. I-II.

[31] Seitenfus (1985, p. 255-277).

O período compreendido entre 1935 e 1941 na história da política externa brasileira foi sintetizado por Gerson Moura (1980) como de "eqüidistância pragmática", pelo fato de o Brasil ter procurado tirar proveito da disputa então existente entre os dois blocos de poder, vale dizer, Estados Unidos e Alemanha. A atitude de indefinição do Brasil em face daqueles permitiu-lhe tirar vantagens em termos econômicos e comerciais. A retração da presença comercial da Alemanha na América do Sul por causa do conflito, e razões de ordem interna, inclusive a pressão popular, levaram o Brasil a abandonar a eqüidistância, substituindo-a pelo alinhamento aos Estados Unidos no final de 1941 e início de 1942. A Alemanha carecia das matérias-primas e do mercado brasileiros, o que explica as facilidades proporcionadas pelo comércio compensado, visto mais adiante. Os Estados Unidos, por seu turno, a fim de obter a colaboração do Brasil, em razão de sua posição geográfica e dos seus minerais estratégicos, faziam-lhe concessões. O governo brasileiro pôde, assim, praticar livre comércio com os Estados Unidos, concomitantemente ao comércio compensado com a Alemanha. Mas, tanto pelo livre comércio quanto pelo comércio compensado, o relacionamento era desigual, assimétrico.[32]

A ambigüidade do governo Vargas às vésperas do início do conflito na Europa refletia a divisão existente na própria cúpula do sistema político, entre pró-Eixo e pró-aliados. Aranha era o principal representante da segunda posição. Getúlio e militares integrantes do governo procuravam manter uma posição de neutralidade. Quando da ofensiva nazista, em abril de 1940, o ministro das Relações Exteriores sugeriu que o governo brasileiro fizesse condenação pública da agressão alemã, sem contudo abandonar a neutralidade. Getúlio preferiu a neutralidade estrita em razão de a Alemanha ser eventual fornecedora dos armamentos de que o Brasil necessitava e em razão da posição daqueles militares. Mesmo depois do avanço das tropas alemãs sobre países neutros – Holanda, Bélgica e Luxemburgo –, em maio de 1940, o governo brasileiro reafirmou sua disposição de manter a neutralidade.[33]

[32] Moura (1980, p. 62-66, 96-100); Hilton (1983, p. 31-37, 40).
[33] Hilton [illegible]

Afora o aumento das exportações, o governo brasileiro entendia como essencial para o desenvolvimento nacional a construção de uma usina siderúrgica. Queria-se, ainda, reorganizar as Forças Armadas, inclusive para garantir o seu apoio ao Estado Novo. O comércio compensado fazia crescer o intercâmbio comercial Brasil–Alemanha em níveis que preocupavam as autoridades norte-americanas, não só por razões estritamente econômicas, mas, também, pela influência que o Reich poderia exercer sobre o governo brasileiro. Tais fatos, mais a antevisão do conflito, formaram o contexto no qual se inseriu a iniciativa do governo norte-americano de formular convite de visita do ministro das Relações Exteriores brasileiro aos Estados Unidos, oportunidade em que seriam reguladas as relações entre os dois países. Organizou-se assim, a missão Aranha, que esteve nos Estados Unidos em fevereiro/março de 1939.[34]

Da extensa agenda do encontro da missão Aranha com as autoridades norte-americanas, constavam itens relativos às relações políticas, comerciais e financeiras. O objetivo era, por meio da assistência econômica, atrelar o Brasil ao sistema de poder dos Estados Unidos. Tal objetivo não se limitava ao Brasil; fazia parte da política de boa vizinhança inaugurada pelo presidente Franklin D. Roosevelt. A colaboração econômica dos Estados Unidos, todavia, ficou aquém do esperado, e mesmo assim de difícil implementação em virtude de resistências internas no Brasil, existentes até dentro do próprio governo. Do ponto de vista militar, embora não se tenha conseguido o almejado reaparelhamento, iniciou-se um lento processo de aproximação dos dois exércitos. Os generais George Marshall e Góis Monteiro (este era o chefe do Estado-Maior brasileiro), trocaram visitas em maio e julho de 1939. Tais visitas tiveram caráter mais político do que militar: os EUA desejavam atrair as simpatias daqueles que, no Brasil, eram admiradores do Eixo. Tanto é assim que o Departamento de Estado norte-americano esforçou-se para que Góis Monteiro fosse aos Estados Unidos para conhecer o nível de seu equipamento militar, antes que ele atendesse a convite idêntico formulado pela Alemanha. Aos Estados Unidos interessavam, além da

[34] Cf. Moura (1980, p. 105-114; Abreu (1984, p. 39).

adesão, neutralizar a influência alemã. Do lado brasileiro, a missão Aranha assinala o início do fim da "eqüidistância pragmática".[35]

No período de 23 a 30 de setembro de 1939, reuniu-se a primeira conferência pan-americana – Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Republicas Americanas – para adotar uma posição em face do conflito então recentemente inaugurado. A delegação brasileira, presidida pelo embaixador Carlos Martins Pereira de Sousa, adotou atitude conciliatória com a finalidade de harmonizar propostas, e defendeu o princípio de "mar continental", isto é, a criação de uma zona de segurança de 300 milhas marítimas nas águas americanas, a fim de se resguardar a neutralidade e a tranqüilidade. Em 4 de novembro de 1939, expediu-se uma declaração de neutralidade.[36]

Embora a guerra e, mais especificamente, o bloqueio naval inglês tenham imposto significativa diminuição nas relações comerciais com a Alemanha, o poder de barganha do Brasil ainda não estava totalmente esgotado, sobretudo se não se perder de vista as vitórias alemãs no teatro de operações. O afã de rearmar as forças militares e de construir a usina siderúrgica poderia ser satisfeito pela Alemanha.[37]

No processo de aproximação Brasil–Estados Unidos, muitas foram as dificuldades a serem vencidas. Gerson Moura deu destaque para a intermediação norte-americana junto ao governo britânico (que exercia bloqueio e fiscalização naval) para que armas compradas pelo Brasil na Alemanha, antes da guerra, chegassem ao país. O mesmo autor ressaltou, também, o acordo entre Brasil e Estados Unidos firmado em 1941, que fixou, entre outras coisas, a venda exclusiva de minerais estratégicos brasileiros aos norte-americanos. Se no referente ao aspecto econômico e comercial as negociações caminharam com facilidade, no relativo ao militar as relações foram difíceis de ser encaminhadas. Pontos de discórdia residiam na não-aceitação pelo governo brasileiro da presença de soldados norte-americanos no Nordeste e na relutância dos EUA em fornecer armas ao Brasil, pois eles não se sentiam seguros da atitude brasileira em face dos contendores, na hipótese da entrada norte-americana na guerra. Além disso, estavam atentos para o fato de o Eixo contar com simpatizantes entre os generais e no seio do governo Vargas. Nesse momento, em que havia duas tendências no governo, e estando o Brasil ainda neutro, Getúlio discretamente permitiu que a Pan American Airways, no começo de 1941, construísse e melhorasse aeroportos na costa nordestina, por onde passariam reforços ingleses para o norte da África e norte-americanos para Filipinas e Java, além de "materiais de emergência" para a Índia e a China. A concessão dada pelo governo à Panair do Brasil, empresa privada, em 27 de julho de 1941, para construir e melhorar aeroportos no Litoral Norte e Nordeste do país, significou importante colaboração aos EUA em termos estratégicos, conforme informou depois, em 1945, o general Leitão de Carvalho, ex-chefe de delegação brasileira à Comissão Mista de Washington–Rio de Janeiro. Embora o Brasil formalmente estivesse neutro no conflito, seu governo dava passos importantes em direção à solidariedade aos Estados Unidos.[38]

[35] Moura (1980, p. 115-132); Paulo Mac Cord (trad. de *Fortune*), Brasil, o novo aliado, *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, *347*: 421-430, p. 10; Octavio Ianni (1974, p. 37); Carone (1976, p. 275).
[36] Schwartzman (1983, p. 310-312); Pinsky (1968, p. 387).
[37] Moura (1980, p. 142-150).

Relações comerciais

Durante a década de 1930, o Brasil foi alvo de disputa comercial entre a Alemanha e os Estados Unidos.[39] No período de 1934-1938, a posição norte-americana no Brasil foi ameaçada e mesmo suplantada pela de sua concorrente, em 1936, 1937 e 1938, no referente ao valor das importações brasileiras. Cresceu, portanto, o comércio daquele país europeu, não obstante o Programa Hull dos Estados Unidos, formulado sob a égide de princípios liberais de comércio com o objetivo de fazer frente ao aumento da presença alemã na América Latina. Cresceram, também, no período as exportações brasileiras para a Alemanha.[40] Mais especificamente: a Alemanha, que em 1932 participava com um percentual de 9,0% nas importações brasileiras, em 1936, 1937 e 1938 elevou esse índice para 23,5, 23,9 e 25,0, respectivamente. Os Estados Unidos, que detinham a cifra de 30,2%

[38] Cord, Brasil, o novo aliado, cit., p. 12-13; Moura (1980, p. 142-162); Seitenfus (1985, p. 348-360). E. Leitão de Carvalho, Colaboração militar Brasil–Estados Unidos, *A Defesa Nacional*, *381*: 181-202, fev. 1946, p. 191-193.
[39] Gambini (1977, p. 37-38, 43-46).
[40] Cf. Seitenfus (1985, p. 84-109, 131-132).

das importações brasileiras em 1932, nesses últimos anos citados viram-na reduzida para 22,1, 23,0 e 24,2, também respectivamente. Sensível queda sofreu a Grã-Bretanha no percentual dos principais fornecedores: dos 19,2 e 19,4, apresentados, respectivamente, em 1932 e 1933, desceu para 10,4%, em 1938, e 9,3%, em 1939. No referente às exportações: os Estados Unidos, que recebiam 45,8% das vendas brasileiras em 1932, em 1938 compraram 34,3%. A Alemanha, em contrapartida, que comprara 8,9% das exportações do Brasil em 1932, em 1938 comprou 19,1%.[41]

A política comercial brasileira, a partir de 1934, foi ambígua em relação aos Estados Unidos e à Alemanha, conforme já se viu.[42] Com efeito, nessas duas frentes, o Brasil recorreu a duas modalidades de comércio que, em tese, se excluíam. Com a Alemanha, praticou o "comércio compensado", sistema em que importações e exportações eram feitas à base de troca de mercadorias, cujos valores eram contabilizados nas "caixas de compensação" de cada país. Com os Estados Unidos, praticou o livre comércio. Assim, firmou com esses o tratado de 2 de fevereiro de 1935, sob o princípio da cláusula de "nação mais favorecida", num momento de dificuldades para a exportação de café. Concederam-se favores alfandegários aos Estados Unidos, que por seu turno reduziram – ou isentaram, como no caso do café e do cacau – o imposto alfandegário para algumas mercadorias de origem brasileira. O tratado de 1935 foi amplamente debatido e criticado tanto no Congresso Nacional (que protelou sua aprovação) quanto na imprensa. A discussão a respeito do caminho para o desenvolvimento nacional foi acesa. Os seus opositores viam o tratado como prejudicial à indústria brasileira; os favoráveis entendiam que o café deveria ser protegido, pois sustentava o Brasil e não a industrialização incipiente, carente de favores do Estado. A pressão do governo norte-americano e a do Executivo sobre o Congresso Nacional contribuíram para a aprovação final do tratado polêmico, com 51 votos contrários e 127 favoráveis.[43] O acordo, que contemplava principalmente o café de um lado e as exportações norte-

[41] Gambini (1977, p. 106); IBGE, O Brasil em números, *Anuário Estatístico do Brasil – 1960*, p. 85-86. Apêndice.
[42] Wirth (1973, p. 3-20).

americanas de outro, recebeu críticas mesmo em análises recentes. O ajuste alfandegário aproveitaria mais aos Estados Unidos do que ao Brasil, pelo fato de praticamente eliminar a concorrência entre os fornecedores de produtos industrializados, além de inibir a produção nacional. O Brasil era o principal vendedor de café para os Estados Unidos, situação que se manteria com ou sem acordo.[44]

De qualquer modo, esse tratado não produziu os resultados que se esperavam no momento de sua assinatura. O mercado norte-americano de café apresentava pouca elasticidade, e o Brasil não dispunha de caixa suficiente para importar muito mais do que já importava dos Estados Unidos. A nascente indústria brasileira não registrou abalo nas dimensões que se anunciavam.

Com a Alemanha, o Brasil fez, em 6 de junho de 1936, ajuste de compensação, visando ao incremento das vendas de algodão, café, cítricos, couros, tabaco e carnes. Embora o governo brasileiro tenha tido o cuidado de fazer constar aos norte-americanos que seriam resguardados os interesses comerciais dos EUA, o ajuste, obviamente, provocou desagrado não só pelo fato de contrariar os princípios do livre comércio, mas também porque se anteviram prejuízos.[45]

O comércio Brasil–Alemanha cresceu, não obstante os protestos de Washington. O Brasil passou a ocupar na América Latina, a posição de primeiro comprador de mercadorias alemãs.[46]

O comércio compensado afigurava-se uma política interessante aos industriais brasileiros, pois permitia um controle do mercado interno de modo que não fosse inundado por mercadorias concorrentes de procedência alemã. A desvantagem estava no fato de os marcos de compensação não gerarem moeda disponível com a qual o Brasil pudesse acorrer a compromissos contraídos com nações adeptas do livre comércio.[47]

Outro dado importante a favor da prática do comércio compensado era a possibilidade de atender às aspirações dos militares interessados no reaparelhamento das Forças Armadas, pois possibilitava a assinatura de contratos com firmas alemãs para o fornecimento de

[44] Cf. Gambini (1977, p. 95-96, 98-103).
[45] Moura (1980, p. 91-93).
[46] Cf. Hilton (1977b, p. 67-68).
[47] Moura (1980, p. 177-180); Wirth (1973, p. 23).

comerciais do país. Em 1934, a área americana – nomeadamente Estados Unidos e Argentina – representava três quartos do comércio exterior brasileiro.

A guerra não só alterou as direções do comércio exterior como também diminuiu o nível de especialização da economia brasileira. Estudo comparativo mostra que 15 dos produtos responsáveis por 67,2% das importações de 1934, em 1943 representavam 52,8% delas. Na exportação, os 15 produtos mais vendidos em 1934 significavam 93%, em 1943 representavam 79,9%. Diminuiu a importância percentual do café (61,1% em 1934; 32,1% em 1943), surgiram novos itens (como câmaras de ar e pneumáticos), outros tiveram aumento considerável (carnes em conserva). Em 1943, a balança comercial acusou um saldo favorável de Cr$ 2.655.041.000,00.[53]

O pragmatismo brasileiro no referente ao comércio exterior estendeu-se, portanto, até a eclosão do conflito. Este criou dificuldades às rotas marítimas alemãs e, ao mesmo tempo, aumentou o fluxo de mercadorias em outras, modificando as direções e a estrutura do comércio exterior, conforme já afirmado. Os saldos da balança de comércio foram favoráveis. A guerra, assim, aumentou as reservas brasileiras não só em razão do crescimento das exportações, como também pelas dificuldades que ela criou às importações. Deve-se ainda observar que durante o conflito houve utilização intensiva da maquinaria nacional. Estudo feito na época previu a necessidade de importar para renovar equipamentos tão logo terminasse a guerra, já que esta impedia as reposições e, concomitantemente, fazia aumentar a produção de manufaturados.[54]

O projeto siderúrgico

O aproveitamento das ricas jazidas de minério de ferro por uma usina siderúrgica instalada no território brasileiro era, à época, visto como um dos magnos problemas de cuja resolução dependia o de-

[53] Gambini (1977, p.131-132); Comércio exterior do Brasil, *Cultura Política*, Rio de Janeiro, *4* (47): 123-134, dez. 1944, p. 126-128.

[54] A dívida externa do Brasil, *Cultura Política*, *4* (37): 56-79, fev. 1944, p. 72-73.

senvolvimento econômico nacional. A aspiração nacional tornou-se realidade durante o período Vargas, que tirou partido da conjuntura criada pela Segunda Guerra Mundial.

Os norte-americanos, cientes da eventualidade de participarem da guerra européia, ao mesmo tempo que se preparavam, procuravam, por meio da retórica pan-americanista e de medidas concretas, ganhar a América Latina no sentido de incluí-la no seu sistema de poder. O Brasil, por causa do saliente nordestino, ocupa posição geográfica importante no sistema defensivo hemisférico. Getúlio Vargas sentiu o momento e procurou, como contrapartida da cooperação, obter vantagens concretas para o desenvolvimento econômico nacional, como recursos e tecnologia norte-americanos para a construção de uma usina siderúrgica situada em Volta Redonda. A par da siderúrgica, havia o desejo de reequipar as Forças Armadas, conforme reiterado.[55]

As negociações foram difíceis em 1939-1940. Os norte-americanos procuravam ganhar tempo. Não havia interesse das firmas norte-americanas pelo empreendimento; mas tanto o Federal Loan Administration, como o Departamento de Estado só liberariam o financiamento se a siderúrgica fosse implantada por firma norte-americana. A *U.S. Steel*, empresa contatada pelo Departamento de Estado, não se interessou pelo projeto brasileiro. Getúlio fez constar que seu país procuraria outra alternativa, vale dizer, a Krupp alemã. Divergiram, também, os estrategistas brasileiros quanto à cooperação militar. Tal situação perdurou até a derrota francesa para a Alemanha.[56]

Os sucessos militares dos alemães na Europa, em 1940, repercutiram no Brasil e dividiram as opiniões, inclusive no próprio seio do governo. Nesse momento da guerra, Getúlio Vargas pronunciou o famoso discurso de 11 de junho de 1940 a bordo do encouraçado *Minas Gerais*, no qual, entre outras coisas, fez elogio aos sistemas totalitários de governo e previu o fim das democracias. O discurso teve ampla repercussão interna e externa. Nas capitais dos países do Eixo, a reação foi a melhor possível. Na Alemanha, mais exatamen-

[55] Cf. Moura (1980, p. 135-155).

[56] [illegible]

te, foi acolhido como indicativo de que o Brasil se manteria neutro. Nos Estados Unidos, apesar de o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) do Estado Novo ter feito constar que o discurso se destinava ao público interno, a reação foi de espanto e consternação, de acordo com Seitenfus (1985). Pelas vias diplomáticas, Vargas dava garantias de que o Brasil não se afastaria da solidariedade pan-americana a fim de desfazer os temores causados pelo tão discutido discurso.[57]

Em 29 de junho de 1940, Vargas proferiu outro discurso na sede da Confederação dos Trabalhadores Marítimos, reafirmando os termos da alocução de 11 do mesmo mês. Disse que não recuava das idéias nela expendidas, mas afirmou que não afastaria o Brasil da política de cooperação continental. Aproveitava-se do ensejo das vitórias alemãs sobre a França democrática para elogiar o totalitarismo e justificar o Estado Novo, mas não deixou constar o alinhamento do Brasil aos princípios do pan-americanismo. Vargas não enxergava incoerência entre as faces interna e externa da sua política. Além disso, se o discurso de 11 de junho despertasse receio em Washington, tanto melhor. Melhor para o Brasil fazer andar as negociações sobre a cooperação econômica e militar. Dispunha o Brasil de poucos trunfos. A conjuntura internacional estava propícia. Na marcha do conflito, aquele era o momento certo: ou Washington coopera, e logo, ou abre-se caminho à cooperação alemã.[58]

Nesse sentido, o discurso de 11 de junho de 1940 atingiu o alvo. Os efeitos no exterior não tardaram. As autoridades alemãs, em negociações diretas e secretas com Vargas, mostraram disposição de comprar produtos brasileiros, algodão principalmente, mas depois do término da guerra, até porque as comunicações comerciais entre os dois países estavam interrompidas por causa do bloqueio inglês. Os norte-americanos, por sua vez, mostraram disposição para dar andamento às conversações com o Brasil. Osvaldo Aranha enviou aos Estados Unidos, em 25 de setembro, uma delegação que concluiu

[57] Seitenfus (1985, p. 294-317); Bandeira (1973, p. 270-271); Carone (1976, p. 277-279); Moura (1980, p. 152-153).
[58] Seitenfus (1985, p. 317-321); Wirth (1973, p. 49-50); Calmon (1944, p. 108-113);

acordo entre os dois países, pelo qual os norte-americanos concediam ajuda financeira (por intermédio do *Eximbank*) e tecnológica para a construção de uma usina siderúrgica no Brasil. A posição do Brasil no Atlântico era importante para a estratégia global dos Estados Unidos, aos quais, além disso, não interessava o aumento da influência econômica e militar da Alemanha sobre o Brasil, caso esta instalasse a siderúrgica. A conjuntura internacional criada pela Segunda Guerra Mundial foi, pois, decisiva para tornar realidade o projeto de Volta Redonda.[59]

Além do que se referia à siderúrgica, os governos de Washington e do Rio de Janeiro chegaram a um acordo sobre o fornecimento de café para o mercado norte-americano, a respeito da participação brasileira no mercado canadense de algodão e da venda de minerais estratégicos aos Estados Unidos.[60]

É preciso ainda ter em conta que para os Estados Unidos a implantação do projeto siderúrgico significava, além da contraposição à influência econômica e militar alemã, posterior aumento de sua presença comercial no Brasil, pois, em razão do processo de industrialização que o projeto desencadearia, haveria aumento da demanda de bens norte-americanos.[61]

A participação no conflito

A presença de tropas do Eixo no noroeste da África fez aumentar a importância do Nordeste brasileiro no sistema defensivo norte-americano. Até na imprensa de Nova York foi ressaltada a importância das bases brasileiras, em razão do que se impunha fazer gastos necessários para modernizá-las.[62]

Viu-se como Vargas procurou contemporizar e negociar o alinhamento do Brasil a um dos blocos em conflito.

[59] Seitenfus (1985, p. 324-342); Moura (1980, p. 153-154); Hilton (1977a, p. 113-114); Tronca (1981, p. 356).
[60] Seitenfus (1985, p. 324-342).
[61] Wirth (1973, p. 73-99); Gambini (1977, p. 125-126, 133-134); Abreu (1984, p. 43-44).
[62] Gambini (1977, p. 143); Bandeira (1973, p. 143); McCann (1972); Portillo (1983, p. 123-124).

O ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, foi reprovado pela opinião nacional e provocou a declaração de solidariedade do governo brasileiro aos Estados Unidos. Estes pediram a convocação da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do continente, realizada no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942. Os representantes diplomáticos da Alemanha, Itália e Japão procuraram pressionar o governo do Brasil com a finalidade de mantê-lo neutro e impedi-lo de romper relações diplomáticas com o Eixo. A pressão chegou mesmo ao ponto de fazer constar que atitude dessa natureza, na prática, acabaria por levar à guerra contra eles. Não obstante, o Brasil não recuou da sua decisão de se alinhar aos Estados Unidos e, em 28 de janeiro, rompeu relações diplomáticas e comerciais com o Eixo, não sem antes obter dos EUA promessas consistentes de que as Forças Armadas seriam reequipadas. O próprio presidente Roosevelt as fez a Vargas por meio de Sumner Welles, chefe da delegação norte-americana à conferência de chanceleres. A ruptura de relações foi anunciada no último dia daquela conferência, cumprindo, assim, o recomendado pela sua XXIII Resolução. Argentina e Chile adotaram posição divergente da brasileira na conferência e não romperam com Eixo. Cumpre ainda observar que o Brasil alinhou-se aos Estados Unidos em um momento difícil para eles na guerra.[63]

A missão do ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, aos Estados Unidos, em fevereiro/março de 1942, e os acordos de natureza militar, estratégica e econômica, firmados entre fevereiro e agosto, inauguraram uma etapa de colaboração no relacionamento entre os países, cujos efeitos transcendem ao período em questão. Os fornecimentos dos EUA, a elevação do crédito do Brasil e outras formas de cooperação tiveram como contrapartida, sobretudo, a venda de material estratégico, principalmente borracha e minerais.[64]

O projeto de desenvolvimento nacional passava pela siderurgia, segundo Vargas, assim como a segurança nacional passava pela industrialização, segundo os militares que o assessoravam. A implantação do projeto siderúrgico e o reequipamento das Forças Armadas

[63] Seitenfus (1985, p. 374-392); Moura (1980, p. 162-166); Hilton (1983, p. 220-222); Barros (1943, p. 271-294); Bandeira (1973, p. 283-284); Carone (1976, p. 282-283); Mecham (1965, p. 451-453).

eram variáveis de uma mesma política. Só no futuro, entretanto, as relações causa e efeito produzir-se-iam. No momento, a modernização dependia do fornecimento externo. O desenvolvimento do conflito e conseqüente bloqueio naval inglês contribuíram para evidenciar às autoridades brasileiras que os armamentos desejados só poderiam vir dos Estados Unidos. Como decorrência da intensa colaboração, os Estados Unidos venderam ao Brasil armas e munições a preços inferiores ao custo, forneceram-lhe capital para assumir o controle das companhias de aviação subsidiárias da Condor (alemã) e da Lati (italiana) e, ainda, para o desenvolvimento da indústria extrativa mineral e vegetal de importância militar. Os Estados Unidos foram autorizados, em março de 1942, a proceder às modificações necessárias à utilização militar nas bases de Belém, Natal e Recife. Os dois países instituíram a Comissão Técnica Militar Mista e outras formas de cooperação nos aspectos comercial e bancário. Buscou-se também a cooperação para combater a espionagem.[65]

A represália alemã à não-observação da neutralidade brasileira manifestou-se em ataques feitos pelos submarinos do Eixo (alemães e italianos) a navios mercantes brasileiros, a partir de fevereiro de 1942, com a finalidade de interromper o transporte marítimo entre o Brasil e países do Atlântico Norte, especialmente os Estados Unidos. A partir de agosto, o Eixo atacou também navios de passageiros que faziam cabotagem. Em 31 de agosto de 1942, tendo em conta inclusive a reação popular, o governo brasileiro reconheceu o estado de beligerância contra a Alemanha e a Itália. Reconhecimento de estado de beligerância em vez de declaração de guerra, em atenção à tradição do país de nunca a declarar. A mobilização geral foi decretada em 16 do mês seguinte. Ao lado dos Aliados, ao Brasil cumpriria fornecer matéria-prima para material bélico aos Estados Unidos e ceder as bases militares referidas.[66]

No final de janeiro de 1943, o presidente dos Estados Unidos, Roosevelt, entrevistou-se com Getúlio Vargas em Natal, quando do retorno de sua conferência com Churchill e De Gaulle em Casablanca.

[65] Seitenfus (1985, p. 392-398, 406-422); Moura (1980, p. 162-167); Bandeira (1973, p. 287); Mecham (1965, p. 452).
[66] Seitenfus (1985, p. 392-398, 406-422); Moura (1980, p. 162-167); Viana (s.d., p. 200-201); Pinsky (1968, p. 390); Cord (op. cit., p. 18); Bandeira

Getúlio e Roosevelt conversaram, além de outros assuntos, a respeito da situação geral da guerra, das bases da participação brasileira nela e do pós-guerra. O presidente brasileiro insistiu na necessidade de os norte-americanos fornecerem equipamento para as três Armas.[67]

O Estado-Maior do Exército, em documento de 28 daquele mesmo mês, reconheceu, realisticamente, que a participação do Brasil no conflito armado não seria decisiva ou necessária. Afirmou, todavia, que era importante do ponto de vista moral e político a presença brasileira no teatro de operações. Reconheceu, também, que o Brasil desempenharia, como outras nações, papel secundário e dependente dos Estados Unidos.[68]

Com efeito, a participação direta do Brasil no conflito decorreu mais de sua vontade do que por solicitação dos Estados Unidos. A Grã-Bretanha era contrária mesmo à participação brasileira. Para os norte-americanos, o Brasil já dava importante contribuição estratégica e o envio de suas tropas (que deveriam ser por eles treinadas, equipadas e transportadas) não estava nos planos.[69]

Vargas era, também, favorável à presença de um contingente de tropas brasileiras combatendo ao lado dos Aliados, do que decorreria, além do já citado rearmamento, maior presença do seu país nas conferências de paz.[70] Igualmente, visando à posição do país no concerto internacional do pós-guerra, a Delegação Brasileira à Comissão Mista de Washington–Rio de Janeiro defendeu a participação brasileira fora do continente, inclusive porque, no momento em que o Norte da África ficara sob controle aliado, diminuíra a importância estratégica do Nordeste brasileiro e, conseqüentemente, reduzira-se a proporções mais modestas a colaboração do Brasil no conflito.[71]

A Comissão Mista de Defesa Brasil–Estados Unidos, decorrente do acordo firmado entre os dois países, em 23 de maio de 1942, integrada por militares dos dois lados, funcionou em Washington e no Rio de Janeiro e teve como tarefa organizar e coordenar a coopera-

[67] Cf. Hélio Silva (1974, p. 45-61).
[68] Hélio Silva (1974, p. 282-289); Bandeira (1973, p. 287).
[69] Gambini (1977, p. 140); Vigevani (1986, p. 81).
[70] Hélio Silva (1974, p. 362-363); Bandeira (1973, p. 287-288).
[71] [illegible]

ção militar. Competiu-lhe, ainda, definir qual o modo de o Brasil integrar-se no esforço de guerra, qual material bélico lhe seria cedido, e como seriam usadas as bases militares pelos norte-americanos. A comissão funcionou não sem divergências entre os militares das duas nacionalidades, como, por exemplo, a relativa aos pedidos brasileiros não relacionados imediatamente com a guerra e a insistência, também brasileira, em reforçar a defesa do Nordeste – além do necessário, segundo critérios norte-americanos – mesmo depois da invasão do noroeste da África pelos Aliados, fato que praticamente eliminava a possibilidade de um desembarque de tropas do Eixo na saliência nordestina. As bases e condições da participação brasileira nas operações de guerra foram fixadas na ampliação do Convênio de 23 de maio de 1942.[72]

As forças terrestres foram incorporadas ao comando norte-americano. Os seus armamentos e suprimentos, bem como garantia das linhas de comunicação, foram fornecidos pelos Estados Unidos. Além disso, cederam parte do material para treinamento, receberam oficiais brasileiros para estágio nas suas escolas militares e enviaram oficiais para o Brasil com a finalidade de dar instrução sobre o uso dos novos equipamentos. Houve divergências entre brasileiros e norte-americanos a respeito da composição e do treinamento do corpo expedicionário. Com a participação direta no conflito, o governo brasileiro procurou reequipar o Exército (o material de treinamento ficaria no país), aumentar o efetivo treinado, melhorar a indústria bélica e o sistema de comunicações, a fim de transformar o Brasil em uma "potência fortemente aparelhada para a guerra", segundo o general Leitão de Carvalho.

Não obstante a situação crítica em que se encontrava, a Marinha de Guerra do Brasil, em 1943, incorporou-se, na fase final das hostilidades, à Quarta Esquadra norte-americana, comandada pelo vice-almirante Jonas Howard Ingram. Além da instrução técnica, os norte-americanos cederam unidades navais. A principal tarefa da Marinha foi dar proteção, pelo sistema de comboios, aos navios mer-

[72] Hélio Silva (1974, p. 105-126, 305-308); Estevão Leitão de Carvalho (1946, p. 199-201).

cantes nacionais. Ao final das hostilidades, essa arma acusou o total de 476 mortos.[73]

Uma vez criado o Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941, cuidou-se da modernização da Força Aérea Brasileira (FAB). A formação de aviadores foi feita em parte nas escolas norte-americanas (que forneceram bolsas aos brasileiros, logo após a entrada do país na guerra) e Centros de Preparação no Brasil, além das CPOR Aer. Os Estados Unidos forneceram, também, aviões de instrução, no âmbito do *Lend-Lease*, em número superior a 300, no decurso dos anos de 1942, 1943 e 1944. A contrapartida da ajuda norte-americana foi a permissão brasileira para a utilização e construção de bases aéreas na saliência nordestina, como já afirmado. Ao término da guerra, o Brasil recebeu as instalações dos Estados Unidos no ato de devolução das bases que eles mesmos construíram.

À FAB coube proteger as rotas marítimas ao longo da Costa Nacional, sob o princípio do comando único, integrada à Força do Atlântico Sul. Atuou a FAB em conjunto com os norte-americanos até a retirada desses na última fase do conflito. Conseqüentemente, a partir daí, apenas os brasileiros ficaram incumbidos de dar proteção às rotas marítimas. A FAB contribuiu, também, no esforço de guerra, participando de operações no Mediterrâneo com um grupo de caças (o "Senta a Pua", treinado nos Estados Unidos e incorporado à força aérea aliada) e uma esquadrilha de observação e ligação (a "Olho Nele"), subordinada à FEB.[74]

Em termos materiais, a participação no conflito deixou saldo positivo ao Brasil. O Exército e a Força Aérea foram modernizados e equipados numa escala superior ao período imediatamente anterior, com quadros de pessoal treinado em centros mais avançados que os nacionais. Afora isso, é preciso considerar o aumento do prestígio internacional do país, figurando ao lado dos vitoriosos (não obstante sua modesta contribuição nas operações bélicas), e o aumento do componente de orgulho incorporado ao sentimento nacional. É também oportuno observar que pela forma como se deu a participação

[73] Hélio Silva (1974, p. 126-144, 290-300, 145-166).

[74] Oliveira Lima (1980, apresentação e p. 17-18); Vizentini (1988, p. 96-97); McCann (1973).

do Brasil na Segunda Guerra, houve aproximação, resultante da convivência, entre oficiais brasileiros, e oficiais e autoridades norte-americanos, inaugurando assim uma etapa de colaboração que se prolongou para além do período imediatamente posterior ao conflito.

A declaração de guerra do Brasil ao Japão, em junho de 1945, decorreu mais do interesse em prolongar o estado de guerra (as hostilidades na Europa terminaram no mês anterior) para permanecer com a posse do equipamento cedido pelos Estados Unidos por meio da Lei de Empréstimo e Arrendamento.[75]

[75] Hélio Silva (1974, p. 275-276).

Alinhamento e desenvolvimento associado (1946-1961)

1) 2)

Dutra e o alinhamento na Guerra Fria

Terminado o conflito mundial, o sistema internacional não se distendeu. Além da bipolaridade Estados Unidos–União Soviética e sua decorrente confrontação político-ideológica, havia ainda os problemas relativos à descolonização e a oposição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.[1]

No imediato pós-guerra, o Brasil e a América Latina, em geral, ficaram sob a hegemonia norte-americana, quer sob o ponto de vista político, quer sob o econômico e cultural. A influência cultural americana sobre o Brasil não foi resultado de um processo espontâneo, mas decorreu de um plano deliberado dos Estados-Unidos no âmbito de uma estratégia mais ampla, formulada no contexto do início da Segunda Guerra, quando, por razões de segurança, careciam da simpatia e, sobretudo, da colaboração do Brasil, em especial, e da América Latina em geral. Para isso, foi necessário fazer contraposição à influência germânica, observada inclusive no seio do governo brasileiro, que abrigava elementos favoráveis a um alinhamento às potências do Eixo, conforme foi visto. O plano norte-americano, todavia, tinha objetivos mais amplos, que não se circunscreviam à conjuntura da guerra. Tratava-se da conquista de mercados e do fortalecimento das relações econômicas visando ao crescimento da economia e à consolidação de sistema de poder dos Estados Unidos.[2]

[1] Carlos Galero Rodrigues, As Nações Unidas como instrumento de ação política na solução pacífica das tensões internacionais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, *32*: 25-43, jul. 1971.

[2] Bandeira (1973, p. 309-310); Malan (1984, p. 58); Moura (1986, p. 7-31, 68-87).

O Brasil, por ter redemocratizado suas instituições, ter sido colaborador na política latino-americana dos Estados Unidos e ter prestado auxílio no esforço de guerra, esperava a inauguração de uma nova fase nas "relações especiais" entre dois aliados. Nesse sentido, a frustração não foi só brasileira, mas latino-americana. Os Estados Unidos após a guerra tornaram-se um dos pólos do poder mundial e, nessa condição, deram prioridade a um sistema planetário de segurança que privilegiava, na aplicação dos seus recursos, a cooperação com a Europa, o Oriente Próximo, o Extremo Oriente e a África. O interesse norte-americano pela América Latina só iria ser despertado na conjuntura política que ensejou a Operação Pan-Americana (OPA) do presidente Juscelino Kubitschek e, nomeadamente, pela revolução cubana, conforme mais adiante será visto.[3]

Brasil e Estados Unidos tinham concepções diferentes sobre a cooperação para o desenvolvimento. Enquanto o Rio de Janeiro insistia no caráter político da ajuda, Washington, além de outras divergências, entendia que programas de desenvolvimento eram assuntos para serem tratados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).[4]

Em 1948, Brasil e Estados Unidos construíram uma comissão técnica destinada a estudar a situação econômica do país, bem como fazer sugestões objetivando o seu desenvolvimento.[5] A missão Abbink, como ficou conhecida, tinha naquele sentido, balizas bem delimitadas pelo seu governo:

> A Comissão deve dar particular atenção à capacidade do Brasil para a expansão econômica mediante o uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apreciação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão, no entanto, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil.[6]

[3] Malan (1984, p. 59-60); Duroselle (1971); Lincoln Gordon, Relações dos Estados Unidos com a América Latina, especialmente o Brasil, *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Rio de Janeiro, *15:* 13-30, set. 1961, p. 13-14.

[4] Malan et alii (1977, p. 31).

[5] Mecham (1965, p. 455).

Se os dois países tinham óticas diferentes na maneira de encaminhar a cooperação econômica, nos aspectos político e militar houve completo alinhamento na gestão do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950).[7] Símbolo do estreitamento da amizade entre Brasil e Estados Unidos foi a viagem de Dutra àquele país, em visita oficial, entre 17 e 29 de maio de 1949, retribuindo visita do presidente Truman ao Brasil, em 1947. Dutra foi o primeiro presidente brasileiro que visitou oficialmente os Estados Unidos. Nas declarações conjuntas firmadas, reconheceu-se a importância dos investimentos privados para o desenvolvimento nacional.[8]

Um dos marcos do alinhamento do Brasil e da América Latina ao bloco de poder liderado pelos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria, foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, em 2 de setembro de 1947, com a presença, inclusive, do secretário de Estado norte-americano, Marshall. O TIAR integrava o sistema interamericano ao sistema mundial e previa mecanismos de manutenção da paz e segurança do hemisfério. O sistema regional, todavia, teria liberdade de atuação no continente, em relação à Organização Universal.[9] De qualquer modo, a América Latina enquadrava-se na geopolítica norte-americana sem barganhar uma decisão desse alcance.

Além da atuação na elaboração do TIAR, na gestão Dutra, de seu chanceler Raul Fernandes, tomou-se outra medida de alcance no contexto da Guerra Fria e que mais ainda afastava o país do bloco do Leste: a ruptura de relações diplomáticas com a União Soviética. O governo brasileiro, ao tempo do presidente Wenceslau Brás (quando o ministro das Relações Exteriores ainda era Lauro Müller), reconhecera o Governo Provisório da Rússia, em abril de 1917. Com a queda de Kerenski e a subseqüente tomada de poder pelos sovietes, as relações entre os dois países se interromperam. Em dezembro de 1918, o encarregado de negócios do Brasil, Gustavo Vianna Kelsch,

[7] Moura (1986, p. 76-77); Waldir da Costa Godolphim, O Brasil e os compromissos internacionais, *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, *464*: 79-102, mar. 1953, p. 100-101.

[8] Brasil, Ministério das Relações Exteriores (MRE), *Relatórios*, 1949, p. 19-21, Anexos I, 2, 3.

[9] Malan (1984, p. 66-67); Ilmar Penna Marinho, Contribuição de Raul Fernandes para..., in: Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Raul Fernandes*, v. 2, p. 181.

informou ao Itamaraty estar se retirando da União Soviética e deixando os interesses brasileiros a cargo da representação diplomática da Noruega. Em 15 de dezembro de 1920, a legação russa no Rio de Janeiro, que vinha funcionando com ajuda financeira do governo brasileiro, foi fechada pelo encarregado de Negócios que respondia por ela, Georges Brandt, que entregou o arquivo ao Itamaraty.

Em abril de 1945, portanto ao final da Segunda Guerra, Vargas anunciou o estabelecimento de relações diplomáticas com a URSS. Pesaram na decisão o concurso do governo dos Estados Unidos e a antevisão de que Brasil e URSS estariam presentes à Conferência de São Francisco. Logo depois, em 1947, após a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro, a imprensa estatal soviética desferiu ataque ao governo brasileiro e às Forças Armadas. Após a recusa do governo soviético em dar as explicações solicitadas, o governo brasileiro rompeu relações. A embaixada norte-americana ficou encarregada dos interesses brasileiros em Moscou. A ruptura de relações, ocorrida em outubro daquele ano, na verdade foi a culminância de um processo de deterioração nas relações entre os dois governos. É preciso ainda incluir nesse processo a declaração de Luís Carlos Prestes de que lutaria pela URSS na hipótese do conflito com o Brasil, e os ataques da delegação e da imprensa soviética a Osvaldo Aranha na ONU.[10]

Ainda no que diz respeito ao alinhamento do Brasil ao bloco ocidental, cumpre mencionar o seu voto na ONU em relação à China Popular. Em decorrência do movimento militar comunista contra o Governo Nacionalista chefiado pelo marechal Chang Kai-Chek, o governo brasileiro fechou a embaixada na China e o consulado em Xangai.[11] A orientação do Brasil, à época do presidente Dutra e do chanceler Raul Fernandes, era de acompanhamento do voto dos EUA na ONU. Assim, quando se colocou a questão da admissão da China Popular, o representante brasileiro, Osvaldo Aranha, seguiu o voto norte-americano, embora contrafeito e sem fazer defesa em plenário, pois, pessoalmente, era favorável ao reconhecimento da China Popular e ao seu ingresso na ONU. A China de Chang Kai-Chek para ele era "apenas uma ficção da diplomacia norte-americana".[12]

[10] Bandeira et alii (1967, p. 33, 319-325); Bandeira (1973, p. 299-300); Carone (1976, p. 324); Antonio Camilo de Oliveira, Raul Fernandes, diplomata, in: Brasil MRE, *Raul Fernandes*, v. 2, p. 130-131; Hélio Silva (1974, p. 263-271); Moneta (1973, p. 109-110); Antonio Gontijo de Carvalho (1956, p. 340-342).

[11] *Relatório*, 1949, p. 28.

O segundo governo Vargas e a pressão nacionalista[13]

Na eleição que guindou Vargas novamente ao poder, realizada em outubro de 1950, e no decorrer de sua gestão (1951-1954), exacerbou-se o processo de polarização de tendências na opinião nacional e nas Forças Armadas. O embate deu-se entre os nacionalistas e os rotulados de "entreguistas", pelo fato de terem uma concepção mais liberal a respeito da participação do capital estrangeiro na economia nacional. Já durante a campanha, o discurso de Vargas fazia prefigurar alterações na política externa brasileira. O populismo, o nacionalismo e o antiimperialismo tornam-se, aliás, categorias cada vez mais presentes no discurso político dessa época. Assim, as questões relativas ao aproveitamento dos minerais estratégicos (o petróleo, principalmente) e à entrada do capital estrangeiro foram postas na ordem do dia. A maré montante nacionalista pressionou, com intensidade crescente, o Poder Executivo, cobrando-lhe a adoção de medidas concretas.[14]

IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (março/abril de 1951)

A IV Reunião de Consulta da Organização dos Estados Americanos (OEA) realizou-se em Washington, no período de 26 de março a 7 de abril de 1951, a pedido do governo norte-americano, preocupado com a agressividade do comunismo internacional, que poderia provocar reflexos no hemisfério. O comunismo levou os Estados Unidos a adotar um plano de mobilização econômica e a pedir às nações

[12] Alencastre (1961, p. 43-47).

[13] O referente ao segundo governo Vargas e a Café Filho foi extraído de Bueno, As relações Brasil–Estados Unidos (1945-1964) (in: Albuquerque (2000, v. 3, p. 17-66).

[14] D'Araújo (1982, p. 131-161, 96-101).

latino-americanas, por meio da Reunião de Consulta, que pusessem também em prática medidas acopladas às diretrizes por eles traçadas. O esforço das nações latino-americanas deveria ser complementar, de modo que formasse um "bloco econômico integrativo do esforço de mobilização para a defesa", segundo informa San Tiago Dantas.[13]

O governo brasileiro sentiu que o momento era o mais adequado para, sustentando sua própria visão sobre a mobilização econômica, reclamar a cooperação econômica do parceiro do Norte. Nesse sentido, atuou multilateralmente, durante a consulta, e bilateralmente, ao pedir a criação de um organismo – integrado por membros dos dois governos – de cooperação, ágil e sem entraves burocráticos. A reivindicação culminou com a criação da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

Quando da preparação da IV Reunião de Consulta, uma comissão *ad hoc* – da qual fizeram parte Valentim Bouças, Luis Dodsworth Martins, San Tiago Dantas, Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos – preparou um *memorandum*, aprovado pelo presidente eleito, Getúlio Vargas, e enviado ao Departamento de Estado, fixando a nova política exterior brasileira, sobretudo no que se referia à cooperação econômica.

Tal *memorandum* constou de um rol de reivindicações inter-relacionadas, que equivalia a um verdadeiro projeto de desenvolvimento para o país. Dizia-se, nele, entre outras coisas, que o governo brasileiro não desejava que os reflexos econômicos positivos internos decorrentes da economia de guerra dos Estados Unidos fossem transitórios, como ocorrera na Segunda Guerra Mundial. Conseqüentemente, encarecia o

> apoio positivo do governo norte-americano para que as encomendas de material necessário à implantação de indústrias básicas, e à execução de serviços públicos, tenham rápido andamento e prioridades de entrega, e para que sejam processados com rapidez, e deferidos os pedidos de crédito a estabelecimentos como o *Export & Import Bank* e o *International Bank*, relacionados com aquelas encomendas.

Considerava baixo o nível de investimentos de capitais privados e pedia o estímulo oficial norte-americano para aumentar seu fluxo, e para que não houvesse discriminação "contra o Brasil nas medidas de cooperação que têm sido adotadas em relação a outras partes do mundo". No referente às relações comerciais, via como necessária a não-imposição de "restrições artificiais ao nível atual dos preços dos produtos brasileiros de exportação, especialmente o café". No item relativo ao fornecimento de matérias-primas estratégicas, a atitude brasileira constante do *memorandum* era de "toma lá, dá cá", pois pedia contrapartida "na boa vontade do governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação, e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira". E, mais adiante, dizia ser indispensável a adoção por parte dos Estados Unidos de "medidas positivas, em que se traduza uma política de apoio ao desenvolvimento intensivo de nossa economia, no sentido da racionalização da agricultura e da industrialização". No documento constou-se ainda a simpatia do governo brasileiro pela criação de um organismo, que logo depois materializou-se na Comissão Mista. Depois de feitas estas e outras colocações, o *memorandum* brasileiro informava que iria pleitear em negociações bilaterais "fornecimentos com prioridade e financiamento a longo e médio termo", a fim de que fosse possível viabilizar uma série de empreendimentos constante de um rol de 14 itens, a saber: construção de hidrelétricas; obras de aproveitamento econômico do vale do São Francisco; construção e montagem de refinarias de petróleo; de duas usinas de azoto sintético; de novas instalações para ampliação da siderúrgica de Volta Redonda (além da construção e montagem de outra siderúrgica); dragagem, construção e aparelhamento de portos, bem como aquisição de navios mercantes; plano para o aproveitamento do carvão; cooperação financeira e técnica para eletrificação de vias férreas; financiamento para transporte e estabelecimento de imigrantes; implantação de indústrias de beneficiamento de matérias-primas; estudo das riquezas naturais nacionais por companhias mistas americano-brasileiras que seriam criadas; construção e montagem de uma usina de álcalis em Cabo Frio, além de estudos para uma outra no norte do país; silos para

cereais, armazéns e navios frigoríficos; e, finalmente, peças e equipamentos para a aviação comercial. Esta listagem dos empreendimentos, todavia, não era fechada. Esclarecia a nota brasileira que era exemplificativa e que representava, "em síntese, a cooperação que o governo brasileiro espera dos Estados Unidos para consecução de um programa inadiável de desenvolvimento econômico".[16]

Antes mesmo da reunião da conferência e antes ainda da posse, Vargas observara ao embaixador dos Estados Unidos a fidelidade brasileira, "em face da nova situação de emergência criada pela agressão soviética no Extremo Oriente, aos princípios de sua tradicional solidariedade com as nações democráticas e de integração na órbita da Organização das Nações Unidas". Na oportunidade, constou que a economia de guerra impunha ônus aos recursos das nações menos desenvolvidas numa escala maior do que sobre as industrializadas, em razão do que se fazia necessário o robustecimento da estrutura econômica brasileira "para que ela suportasse sem catástrofe as dificuldades e as anomalias de um novo período excepcional". Daí a necessidade de investimentos básicos "para os quais pedia a cooperação dos Estados Unidos da América". O chanceler brasileiro não iria abandonar essa tecla, já no início dos trabalhos.[17]

Do ponto de vista político não houve divergências entre as nações que compareceram ao conclave. Por meio de resolução, referendaram a atuação da ONU em face da ação soviética na Coréia. Do ponto de vista militar, a reunião recomendou às repúblicas do hemisfério que a preparação militar fosse orientada visando "à defesa do Continente e à repressão da agressividade eventual contra qualquer delas". No referente aos aspectos econômicos houve manifestação de divergências. O plano norte-americano de mobilização econômica incluía a dos recursos das demais nações do continente, especialmente no referente às matérias-primas. O Brasil sustentou opinião diversa:

> os problemas de robustecimento da estrutura econômica [dos países menos desenvolvidos] não eram problemas suscetíveis de

[16] Cf. Id., p. 105-107.

[17] *Relatório*, 1951, p. 8-16.

> serem relegados a um período de normalidade internacional, mas eram parte integrante da economia de emergência, tanto pela necessidade de defender aquelas estruturas sociais e econômicas dos desgastes e distorções do período de anormalidade, quanto pela imperiosa necessidade de aparelhá-las para contribuírem regularmente no esforço comum.

Os Estados Unidos acolheram o ponto de vista dos menos desenvolvidos e, conforme consta da ata final, ficou acordado que "o desenvolvimento econômico dos países insuficientemente desenvolvidos é considerado como elemento essencial sob o ponto de vista da defesa do continente, sem esquecer que é dever primordial dos Estados americanos na [...] emergência fortalecer as suas defesas e manter as atividades civis essenciais". O tom reivindicatório das nações menos desenvolvidas do continente, em face dos EUA, fez com que se desse à mobilização econômica concepção diversa daquela que vigorou na conjuntura da Segunda Guerra Mundial. Esse novo enfoque foi do governo brasileiro, uma vez que a sua delegação liderou, no seio da conferência, o conjunto daquelas nações.[18]

Tal postura reivindicatória representou um marco, pois foi mantida nas gestões subseqüentes à de Vargas, e adquiriu mais contundência no lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), de Juscelino Kubitschek, e na Política Externa Independente de Quadros e Goulart. O chanceler de Vargas, João Neves da Fontoura, lançou o argumento que seria retomado pela OPA: a miséria das massas criava uma situação de risco para a democracia no continente, daí a necessidade do desenvolvimento. Enquanto os Estados Unidos, em face dos conflitos da Guerra Fria, estavam mais preocupados com a defesa do hemisfério (tendo, inclusive, pedido a colaboração militar brasileira na Guerra da Coréia), o Brasil via a necessidade de desenvolvimento da América Latina como meio de se evitar a agressão interna, vale dizer, a revolução. Impunha-se, em primeiro lugar, fortalecer as economias dos países nela situados. Estes, bem como os da África e da

[18] *Relatório*, 1951, p. 11-16.

Ásia, vinham recebendo poucos recursos dos Estados Unidos em razão do Plano Marshall, que carreava a maior parte daqueles para a Europa.[19]

No final do governo Dutra, a frustração brasileira a respeito da cooperação evoluíra para uma atitude que pedia do ex-aliado medidas concretas de ajuda econômica. No governo Vargas adquiriu um tom reivindicatório consentâneo com o agravamento das necessidades nacionais, cujo atendimento só seria possível pelo desenvolvimento econômico.

A Comissão Mista Brasil–Estados Unidos

Concomitantemente à IV Reunião de Consulta, o Brasil procurou negociar bilateralmente a cooperação dos Estados Unidos, dando seqüência aos entendimentos do ano anterior que culminaram na Comissão Mista Brasil–Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, criada pelo acordo de 19 de dezembro de 1950.

A instituição da Comissão, nascida de proposta brasileira, veio num momento em que as relações Brasil–Estados Unidos já não estavam no mesmo nível que o do imediato pós-guerra. Isto era visível nas manifestações de frustração do governo brasileiro em relação à falta de cooperação, na recusa do governo Dutra em fornecer contingentes de tropas para combater na Guerra da Coréia, e no discurso nacionalista da campanha de Vargas, que capitalizava politicamente o insucesso da política externa de Dutra.

Instalada no Rio de Janeiro em 19 de julho de 1951, a Comissão integrou técnicos e economistas dos dois países e ficou encarregada de formular projetos para serem submetidos à apreciação de instituições financeiras, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Exportação e Importação.

Quando já estava em funcionamento a Comissão Mista, Vargas tomou duas iniciativas de caráter nacionalista: o envio da mensagem ao Congresso, em dezembro de 1951, sobre a criação da Petrobrás, e o decreto de janeiro de 1952 sobre a regulamentação da remessa de

[19] D'Araújo (1982, p. 138-141); Bandeira (1989, p. 29-30).

lucros pelas empresas estrangeiras estabelecidas no país. Pelo decreto, só podia retornar o capital estrangeiro que efetivamente tivesse entrado no país, de conformidade com o que fora registrado na Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Mais pelo decreto do que pela mensagem da Petrobrás (que tinha brechas à participação do capital privado), os norte-americanos entenderam que Getúlio estava fazendo concessões à esquerda nacionalista. As dificuldades causadas aos trabalhos da Comissão Mista e às relações bilaterais foram, todavia, contornadas por ocasião da visita do secretário de Estado Dean Acheson ao Brasil, em julho de 1952. A Comissão, presidida por Horácio Lafer, fez estudos sobre a cooperação econômica entre Brasil e Estados Unidos e aprovou 41 projetos, relativos, mormente, a transportes e energia, financiados na sua maior parte pelo *Eximbank* e BIRD. Houve também participação de capitais europeus. O Brasil, como contrapartida da ajuda econômica, deveria fornecer minerais estratégicos aos Estados Unidos.

Uma das críticas feitas, à época, no Congresso Nacional era a de que boa parte dos empréstimos do BIRD e do *Eximbank* foram para subsidiárias norte-americanas e que, além disso, exigia-se, como contrapartida, a aquisição de produtos provenientes dos Estados Unidos. Falou-se até em corrupção. As empresas estrangeiras ligadas a grupos brasileiros foram as mais favorecidas pela Comissão Mista. Com efeito, só à *Brazilian Traction Light & Power Co. Ltd.*, com sede em Toronto, coube 60 milhões de dólares do total de 387 milhões em financiamento.

Com a eleição de Eisenhower nos Estados Unidos e a volta dos republicanos ao Poder Executivo, a Comissão Mista, que já apresentava falhas de funcionamento, desapareceu em razão da mudança de critérios da nova administração a respeito da questão, sendo extinta, unilateralmente, em junho de 1953. Em dezembro, os seus trabalhos foram concluídos, sepultando de vez o mito do relacionamento especial.[20]

[20] *Relatório*, 1951, p. 17-19; Malan (1977, p. 33); id. (1986, p. 66-70); D'Araújo (1982, p. 132, 141-148); Bandeira (1973, p. 344); id. (1989, p. 31-32); Weiss (1986, p. 57-58, 61-62, 66-69, 75-76); Skidmore (1975, p. 125); Vianna (1989, p. 133). Este autor é categórico ao afirmar que "as causas que determinaram o encerramento da CMBEU [Comissão Mista Brasil–Estados Unidos] e a interrupção do financiamento de seus projetos não devem ser buscados numa suposta virada nacionalista do governo [Vargas]" (p. 132).

A Comissão, do ponto de vista técnico, apresentou resultados positivos. Estudos por ela elaborados foram, inclusive, incorporados, mais tarde, ao plano de metas de Juscelino Kubitschek. Não apresentou, todavia, os mesmos resultados se vista como instrumento político destinado a melhorar as relações bilaterais, como era, aliás, objetivo dos Estados Unidos.

Ainda no contexto da Comissão Mista, cumpre destacar o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, também conhecido como Plano Lafer, elaborado na conjuntura da Guerra da Coréia, com os Estados Unidos recebendo apoio diplomático brasileiro. Originado de estudos da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, previa a importação de máquinas e equipamentos com empréstimos que alcançariam a cifra de meio bilhão de dólares, que seriam fornecidos pelo BIRD e pelo *Eximbank*. O Plano Lafer, embora aprovado pelo Congresso, não foi aplicado integralmente.[21]

O acordo militar e os minerais atômicos

No final de 1951, por iniciativa do governo norte-americano, foram iniciadas conversações que culminaram com a assinatura, no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1952, de um "acordo de assistência militar recíproca", visando à defesa do Ocidente. No contexto da Guerra da Coréia, o acordo situava-se numa nova estratégia dos EUA em relação à América Latina. Os norte-americanos ficariam, na hipótese de agressão externa, com o controle do fornecimento de armas, financiamento e treinamento para os países situados na área considerada. A contrapartida era o fornecimento de matérias-primas estratégicas. A assistência militar colocava o Brasil numa situação de dependência dos Estados Unidos, no referente à aquisição de equipamentos, bem como no treinamento para o seu uso.[22]

[21] Horácio Lafer (1988, p. 32); Celso Lafer (in: op. cit., p. 65); Weiss (1986, p. 65); Skidmore (1975, p. 126); Hirst (1990, p. 15).

[22] Brigagão (1978, p. 105-107). Para uma crítica ultranacionalista, feita à época, veja-se Guilherme (1957, p. 123-138). Segundo este autor, o acordo alienaria a independência política do país, "em termos humilhantes para os brios nacionais".

Em razão de tais características, o ajuste chamou atenção à época, sendo entendido como "entreguista" pelos nacionalistas. Previa-se que o fornecimento de matérias-primas essenciais seria "em bases comerciais normais", obedecendo às "exigências das leis brasileiras e sob o controle das autoridades competentes brasileiras". Na opinião do Ministério das Relações Exteriores, o ajuste seria benéfico não só em termos de fornecimentos militares, como também para o desenvolvimento econômico do país. Para os nacionalistas, o acordo só atendia aos interesses norte-americanos. A sua aprovação pelo Congresso Nacional foi difícil, só ocorrendo em 1953 graças ao apoio da UDN. Houve também resistência nos setores militares.[23]

O acordo militar e as discussões que a eventual participação do Brasil na Guerra da Coréia deram lugar foram, inclusive, associados ao processo de perda de sustentação do governo Vargas. A divisão de opiniões que existia no público e nas Forças Armadas manifestou-se no próprio governo. A contribuição brasileira, naquela conjuntura, ficou, afinal, no fornecimento de minerais estratégicos, mesmo porque o Brasil não estava preparado econômica e militarmente para um conflito. E cuidar da sua segurança interna pela via do desenvolvimento era, também, outra forma de o Brasil colaborar com o mundo livre.[24]

O debate ideológico acirrou-se no Congresso Nacional e nas Forças Armadas, em razão do acordo militar e da lei de criação da Petrobrás, além de outras questões. O governo Vargas apresentava-se contraditório em pontos que afetavam o seu relacionamento com o exterior. Assim, a lei da Petrobrás e o decreto-lei sobre a remessa de lucros agradavam aos nacionalistas; já o acordo militar tinha efeito contrário e era aplaudido pelos partidários do alinhamento. O mesmo foi observado na forma do encaminhamento do assunto relativo à Guerra da Coréia. O governo Vargas recusou-se a atender à requisição de tropas brasileiras feita pela Secretaria-Geral da ONU, em junho de 1951, não obstante a posição favorável de João Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores. A recusa de Vargas, por um lado, agradava a ala nacionalista e, por outro, desagradava-a ao

[23] *Relatório*, 1952, p. 188-190. Vejam-se, ainda, D'Araújo (1982, p.131-161); Brigagão (1978, p. 106).

[24] Cf. D'Araújo (1982, p. 148-159).

colaborar com os Estados Unidos por meio do fornecimento de minerais estratégicos.[25]

Em 21 de fevereiro de 1952, o governo fez acordo com os Estados Unidos para a venda de minerais atômicos mediante promessa de financiamento para a economia. O acordo militar, então em processo de negociação entre os dois países, também contribuiu para a aceitação, pelo Brasil, do ajuste, segundo o qual ele forneceria, no prazo de três anos, 7.500 toneladas de monazita e igual quantidade de sais de cério e terras raras. A exportação dos minerais atômicos foi feita sem as então chamadas "compensações específicas", que consistiam na transferência de técnicas e na aquisição facilitada de equipamentos para o desenvolvimento do uso industrial da energia atômica no país.

Acordo da mesma natureza fez o Brasil com os Estados Unidos em 20 de agosto de 1954, para a exportação de tório em troca de trigo. Em vez de compensações específicas, o acordo, como o anterior, tomou feição de simples transação comercial.

Na busca de alternativa, já que os Estados Unidos não forneciam os equipamentos de que o Brasil julgava necessitar no campo da energia atômica, o CNPq, presidido pelo almirante Álvaro Alberto, sigilosamente, negociou a compra, por 80 mil dólares, em janeiro de 1954, de três ultracentrífugas para a separação de urânio 235 (U-235), de firmas particulares alemãs. O Brasil não as recebeu, em razão de a Alemanha, consoante o estatuto de ocupação das potências, não poder fabricá-las. Mesmo depois de finda a ocupação, em abril de 1955, a encomenda não foi entregue, por razões não suficientemente esclarecidas, podendo-se mesmo assim alinhar a não-definição, pelo CNPq, da ciclagem dos motores que as acionariam e a ineficiência do material encomendado como possíveis explicações.

Com referência à política atômica, percebe-se que não havia união de objetivos entre parte das Forças Armadas e o Executivo, principalmente ao tempo que João Neves da Fontoura ocupava a pasta do Exterior. Este tinha posições favoráveis à aproximação com os Estados Unidos. Houve também momentos de descompasso entre

[25] Cf. D'Araújo (1982, p. 144-159). Vejam-se, também, Bandeira (1989, p. 32-33); Hirst (1990, p. 12-13).

o CNPq, criado em 1951, e a Comissão de Energia Atômica do Itamaraty. Assim, o intenso debate sobre o aproveitamento dos minerais atômicos que existiam no país, refletia-se no próprio governo e no Congresso Nacional. Com a ascensão de Café Filho, acentuar-se-ia a diferença no modo de ver a questão atômica entre o CNPq e o Itamaraty.[26]

Não há como não concluir que – como ocorreu em decorrência do acordo militar, que colocava o Brasil numa posição dependente dos EUA em termos de armamentos – a aproximação do Brasil aos Estados Unidos o deixaria dependente também no referente ao aproveitamento dos minerais atômicos. Acrescente-se a isso a deterioração dos termos de troca no comércio entre os dois países, a preeminência dos investimentos norte-americanos em relação aos de outras procedências, a forte presença cultural dos Estados Unidos e ter-se-á noção do teor do discurso antinorte-americano da década de 1950.

Fim do governo Vargas e a pressão norte-americana

Na crise política que culminou com o suicídio de Vargas, não tem faltado quem aponte a pressão norte-americana, juntamente com a de grupos nacionais, decorrente da decretação do monopólio estatal do petróleo, como um dos seus componentes, não obstante a Lei nº 2.004, de 1953, que criou a Petrobrás, tenha sido resultado da junção de forças de segmentos nacionalistas e não exclusivamente de um posicionamento pessoal de Vargas. O teor da carta-testamento reforça os argumentos de tais análises.[27]

Com efeito, além da Lei nº 2.004, havia outros motivos para o descontentamento do capital estrangeiro, especialmente o norte-americano. Decreto-lei de Vargas, de 5 de janeiro de 1954, limitou em até 10% ao ano as remessas de lucros para o exterior do capital inicial investido. Embora a lei não confrontasse o país com o GATT e o FMI, houve protesto do Departamento de Estado. Foi sugerida pelo Conselho Americano de Câmaras de Comércio a suspensão de

[26] Guilherme (1957, passim); Távora (1958, p. 40, 158, 213-230, 261-263); Bandeira (1989, p. 38); Hirst (1990, p. 11).

[27] Ver, por exemplo, Moneta (1973, p. 112).

empréstimos ao Brasil. Ainda nessa linha, cabe mencionar a lei que pedia a criação da Eletrobrás, enviada ao Congresso Nacional por Vargas, em abril de 1954.[28]

A crise política interna passou a ter nas relações exteriores, fundamentalmente aquelas referentes aos Estados Unidos, um importante componente, na medida em que essas integravam a visão de mundo de cada segmento, preocupado, de uma forma ou de outra, com o desenvolvimento nacional. Se é fácil vislumbrar a pressão do capital estrangeiro e dos grupos nacionais que com ele se identificavam, o mesmo não se pode dizer a respeito do governo dos Estados Unidos e do fim do governo Vargas. Bandeira é taxativo ao afirmar que inexistem provas sobre a participação oficial norte-americana, direta ou indiretamente, na desestabilização de Vargas. A questão fica no terreno da suspeita.[29]

O hiato Café Filho

Com a ascensão do vice João Café Filho à Presidência da República, ascenderam também ao poder pessoas que integravam uma tendência mais simpática ao capital estrangeiro, tornando-se assim mais fácil o relacionamento com os Estados Unidos. Tanto é assim que, tão logo inaugurou-se o novo governo, o ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, visitou aquele país e lá negociou um empréstimo de 200 milhões de dólares de bancos americanos. Continuava a prevalecer na administração norte-americana a concepção de que os países carentes de financiamento para o desenvolvimento deveriam buscá-lo na iniciativa privada.[30]

Em 1955, o intercâmbio comercial com os Estados Unidos apresentou melhora comparado com o ano anterior. O saldo favorável ao Brasil, todavia, não foi suficiente para provocar um superávit no balanço de pagamentos do país. Além de um contrato para aquisição de leite em pó, foi firmado, em 16 de novembro daquele ano, um acordo com os EUA, nos termos da sua nova legislação, sobre excedentes

[28] Cf. Bandeira (1989, p. 40); id. (1973, p. 346).
[29] Bandeira (1989, p. 41).

agrícolas, para aquisição de 500 mil toneladas de trigo em grão, além de farinha de trigo, banha, cereais para forragens e fumo capeiro, em menor quantidade. Pelos termos do ajuste, o Brasil compraria os cereais em cruzeiros, a preço de mercado, obedecendo a uma taxa fixa de conversão. Do produto da venda, 76% os Estados Unidos emprestariam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.[31]

O que chamou a atenção na política exterior, no curto período de tempo que vai do suicídio de Vargas (agosto de 1954) à posse de Juscelino Kubitschek (31 de janeiro de 1956), foi o referente à cooperação dos Estados Unidos na área da energia atômica. Os dois países assinaram no Rio de Janeiro, em 3 de agosto de 1955, o acordo de cooperação sobre usos civis de energia atômica e o Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil. O primeiro, entre outras coisas, estabeleceu "facilidades para o intercâmbio de informações sobre projetos, construção e financiamento de reatores de pesquisa..." e o segundo destinava-se à "execução de um vasto programa de levantamento das províncias uraníferas brasileiras", para o que os Estados Unidos forneceriam técnicos, informações e equipamentos.[32]

Nos acordos, os norte-americanos colocaram salvaguardas para garantir a finalidade pacífica das pesquisas, dentro da política dos "Átomos para a Paz", do presidente Eisenhower. Essas restrições desagradaram aos nacionalistas, que fizeram pesada crítica aos acordos. Como em outros aspectos do relacionamento do Brasil com o exterior, havia, conforme já afirmado, duas vertentes de opinião sobre a questão nuclear: nacionalistas e liberais (ou, como mutuamente se acusavam: "comunistas" e "entreguistas").

Os nacionalistas denunciaram a pressão diplomática sobre o Brasil na assinatura de tais ajustes. Juarez Távora, apesar de já não mais ser chefe do Gabinete Militar (o ocupante dessa chefia era, também, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional) de Café Filho, em agosto de 1955, acompanhou parte das negociações e era defensor dos acordos. Além de negar a existência de tal pressão, afirmou que o programa de cooperação, em 1956, já produzia resultados

[31] *Relatório*, 1955, p. 112-114.

satisfatórios em termos de compensações específicas e que não feria a soberania brasileira. Tanto era assim que outros países da América Latina assinaram ajustes semelhantes com os Estados Unidos sem que se sentissem melindrados na sua soberania. O novo acordo de cooperação firmado pelo Brasil decorria do *Atomic Energy Act*, de agosto de 1954, pois até então os Estados Unidos não faziam qualquer tipo de transferência de conhecimentos na área da energia atômica e, conseqüentemente, não havia as esperadas compensações específicas.

Os nacionalistas criticavam a preferência dada aos Estados Unidos na assinatura de tais acordos de cooperação que, segundo eles, só apresentavam vantagens para aquele país e nenhuma para o Brasil. Entre aquelas, estaria o monopólio sobre as jazidas brasileiras de minerais atômicos. O governo Café Filho foi acusado de ter alterado a política atômica brasileira e de ter feito os ajustes em função dos interesses norte-americanos.

Os acordos, assim, provocaram enorme celeuma na opinião e no Congresso Nacional, nomeadamente no primeiro semestre do ano seguinte (1956). A questão ficou ainda mais acesa com a divulgação dos então chamados "documentos secretos", em número de quatro, dois dos quais, pelo menos, teriam sido gerados na embaixada norte-americana e teriam influenciado as diretrizes políticas do Executivo no referente à energia atômica. A questão adquiriu importância e foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara, em julho de 1956, pois, se confirmada a eventual pressão estrangeira, poder-se-ia anular o que fosse decorrente desta, vale dizer, denunciar os acordos de 3 de agosto de 1955.[33]

O hiato representado pelo governo Café Filho significou, em termos de política exterior, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, um retorno ao período Dutra. Ainda no referente à política atômica, por exemplo, o CNPq foi esvaziado de suas fun-

[33] Guilherme (1957, p. 137, 177); Távora (1958, passim). O livro de Távora é interessante até porque transcreve depoimentos da CPI. Segundo Távora, o governo JK exportou 300t. de óxido de tório em março de 1956 sem as "compensações específicas". Mas para salvar a face quis fazer crer que decorreu de ajustes do tempo de Café Filho. A questão toda seria também para satisfazer aos nacionalistas, ajudar a um grupo financeiro e desmoralizar Juarez Távora. Daí a celeuma no 1º semestre de 1956. Tudo para Távora não passava de uma trama (p. 313-319).

ções de negociador no exterior, passando essas ao Itamaraty, comandado por Raul Fernandes, ex-chanceler do presidente Dutra. Juarez Távora, chefe da Casa Militar, tinha, nesse aspecto, uma política favorável à aproximação com os Estados Unidos, mesmo porque entendia não haver outra alternativa. Tanto o CNPq quanto o Conselho de Segurança Nacional esposavam posições diferentes daquela do Itamaraty no campo da energia atômica. De igual modo, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) criticava o convênio firmado com os Estados Unidos por não ter sido consultado e porque comprometiam, com a exportação, as reservas de tório e urânio que fossem descobertas. A diferença entre militares e o Itamaraty residia nas mencionadas compensações específicas pelo fornecimento de minerais radioativos.[34]

Juscelino Kubitschek: rumo à diplomacia brasileira contemporânea

Se durante o segundo governo Vargas a opinião nacional via no contexto externo importante componente que poderia acelerar ou atrasar o desenvolvimento, consoante cada posicionamento ideológico, no governo JK, sobretudo a partir do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), essa tendência reforçou-se ainda mais. Vencer o subdesenvolvimento era a palavra de ordem de todos que tinham um mínimo de interesse pelas questões nacionais. Para retirar o país do atraso, impunham-se não apenas reformas internas, mas também mudanças no relacionamento do país com as demais nações. Na ótica dos formuladores e defensores de tais mudanças, havia problemas específicos e prementes, tais como: a necessidade de receber capitais e tecnologia por meio da cooperação internacional – mais exatamente dos EUA; a deterioração dos termos de troca no comércio internacional, isto é, o não-acompanhamento dos preços internacionais das matérias-primas e produtos agrícolas em relação aos produtos industrializados; a necessidade de ampliação do mercado exterior

[34] Cf. Bandeira (1989, p. 76-78). Sobre os estudos de 1955 a respeito da participação do Brasil no "Programa Átomos para a Paz", de Eisenhower, a versão de um adepto de Raul Fernandes, veja-se Antonio Camilo de Oliveira (1968, p. 149-153).

do Brasil a fim de se lhe aumentar a capacidade de importação de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento. Nunca na história brasileira do século XX valorizara-se tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais.

O nacional-desenvolvimento, nítido a partir da gestão de JK, passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil. Com maior ou menor ênfase, avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil desde a segunda metade da década de 1950 até os nossos dias.

Na América Latina, o momento era de exacerbação do nacionalismo, do antiamericanismo e da denúncia do imperialismo. As relações entre aquela e os Estados Unidos encontravam-se em um verdadeiro processo de deterioração.[35] Significativa foi a criação, em maio de 1958 – o mesmo mês do lançamento da OPA –, pelo Senado norte-americano, de uma subcomissão, presidida por um dos seus integrantes, Wayne Morse, encarregada de estudar especificamente tais relações. Em decorrência dos seus trabalhos, foram elaborados estudos, especialmente em universidades, dedicados ao exame daquelas.[36] A formação da subcomissão não só fornece a dimensão que o assunto assumia para o Senado norte-americano, como também demonstra pragmatismo e capacidade de autocrítica.

O projeto desenvolvimentista de JK previa ampla colaboração do capital estrangeiro, em razão do que desenvolveu uma política para sua atração, no que obteve sucesso, até porque a conjuntura internacional era favorável.[37]

Desse modo, a frente externa ocupou lugar fundamental na luta contra o subdesenvolvimento, o que deu novo alcance e significado à política exterior. Sem abandonar os princípios jurídicos e os ideais internacionais pelos quais a política externa brasileira sempre lutou, essa frente contra o subdesenvolvimento teve o seu campo de atuação ampliado de modo que atendesse às necessidades colocadas pelo

[35] Alceu Amoroso Lima, Os Estados Unidos e a América Latina, *RBPI, 13:* 17-28, mar. 1961.
[36] Cleantho Leite, Livros, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *10*: 160-163, 1960.
[37] Malan (1984, p. 83).

processo de desenvolvimento nacional e aos "imperativos da competição internacional".[38]

Ao paraninfar turma de diplomatas do Instituto Rio Branco, em janeiro de 1959, JK, em seu discurso, destacou o papel do Ministério das Relações Exteriores e enfatizou a interdependência entre os Estados e a cooperação internacional:

> A aceleração do progresso econômico das nações que, como a nossa, emergem do estágio do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da intensificação dos contatos de toda a ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações [...].[39]

Com efeito, na mensagem dirigida ao Congresso Nacional em março de 1960, JK informou, no referente às relações econômicas do ano anterior, que para enfrentar os compromissos externos e por causa da deterioração nas relações de troca, o comércio brasileiro buscou o aumento das exportações e a atração da poupança externa. No que dizia respeito ao café, especificamente, procurou-se ampliar sua exportação, por meio da propaganda, da conquista de novos mercados e da assinatura de acordos. O fomento das exportações ligava-se ao aumento da capacidade de importação do país. A exportação foi de tal modo estimulada, segundo o presidente, que a balança comercial, deficitária no primeiro semestre de 1959, teve sua situação invertida. O montante das exportações relativas a esse ano excedeu em 40 milhões de dólares em relação ao ano anterior. Foi grande, também, a entrada de capital estrangeiro nesse ano: 510 milhões de dólares que, descontados 360 milhões saídos, resultaram em 150 milhões líquidos. Para JK, a entrada de capitais significava confiança do investidor no desenvolvimento econômico e na estabilidade política do país. O capital estrangeiro não só era bem-vindo como tratado com liberalidade, conforme pode-se observar no seguinte trecho de mensagem presidencial:

[38] Mensagem de Juscelino Kubitschek de Oliveira, *RBPI, 6*: 90-105, 1959. Veja-se também Bandeira (1989, p. 89).
[39] Discurso de Juscelino Kubitschek de Oliveira, *RBPI, 6*:116-123, 1959.

[...] Dentro dos preceitos legais que regem a nossa política de capitais estrangeiros, continua o Brasil a dar ampla liberdade à transferência de lucros e dividendos de inversões diretas pelo mercado livre de câmbio, ou de juros e amortizações de empréstimos de particulares a particulares [...].[40]

A Operação Pan-Americana

O quadro externo ensejou a JK o lançamento da Operação Pan-Americana. Esta era uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados. A OPA foi lançada em uma conjuntura adequada, em 1958, imediatamente após a mal sucedida viagem do então vice-presidente Nixon à América Latina, oportunidade em que o antiamericanismo dos sul-americanos ficou sobejamente evidenciado nos incidentes de Lima e Caracas. Esta parte da América ficara à margem do Plano Marshall. Carente de divisas, não conhecera os benefícios da cooperação então vigentes em outras áreas do globo. As relações entre os Estados Unidos e a América Latina pediam revisão. A proposta de JK pedia uma atualização das relações entre os dois segmentos do continente.[41]

A OPA teve início pela troca de cartas pessoais entre JK e o presidente Eisenhower, em 28 de maio e 5 de junho de 1958. Juscelino propôs ao colega norte-americano o restabelecimento e a revisão do ideal pan-americanista e, assim, uma tradução econômica para a solidariedade política. A cooperação econômica daria a verdadeira força ao pan-americanismo e, na medida em que as populações do

[40] Mensagem, *RBPI, 10:* 103-109.

[41] Barreto Leite Filho, OPA: primeiro ano de discussões e negociações, *RBPI*, *5*: 44-77, mar. 1959, p. 47-48; Celso Antônio de Souza e Silva, Operação Pan-Americana, in: Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Artigos e entrevistas sobre a Operação Pan-Americana*, p. 5-11; Constantino Ianni (1972, p. 170-174); Bandeira (1973, p. 378, 381-382); Alexandra de Mello e Silva (1992); Vidigal (2001, p. 92-94).

hemisfério saíssem da miséria, formar-se-ia um escudo à penetração de ideologias estranhas. Dizia ainda JK que o pan-americanismo deveria ser visto como "uma força política de progresso econômico e social, e não apenas um artifício jurídico, uma atitude intelectual ou um jogo de imagens nobres e generosas". O presidente brasileiro situava a OPA no contexto da luta do Novo Mundo para a defesa de suas idéias e, assim, erguia-se "contra a ameaça materialista e antidemocrática do bloco soviético". A iniciativa por ele deflagrada era "um gesto nascido de sincera vontade de colaborar, de agir, de valorizar a causa do Ocidente" e era um alerta do "continente para os perigos a que estaremos sujeitos se praticarmos a má política de dar boas razões a uma causa que reputamos má". A "consciência das liberdades cívicas e da luta pela sua preservação" não existia "quando a própria subsistência se encontra ameaçada pelos rigores do pauperismo". Daí a necessidade do desenvolvimento, pois "desejamos formar ao lado do Ocidente, mas não desejamos constituir o *seu proletariado*". JK sempre se referia ao desenvolvimento da América Latina como um todo, e não apenas ao do Brasil isoladamente. Os países subdesenvolvidos careciam de uma "solução global". A OPA era "o meio de tornar mais sólida a democracia nesta área do mundo em que a democracia tem os seus últimos bastiões, os seus últimos pedaços de terra propícios às germinações [...] Sabemos todos que não há democracia onde há miséria", reiterava.[42]

A primeira fase da OPA, isto é, de 28 de maio (carta a Eisenhower) a 23/24 de setembro de 1958 (reunião informal de chanceleres em Washington), foi dirigida pessoalmente por JK. Afora sua carta pessoal, os fundamentos da OPA constam em três documentos básicos: discurso presidencial de 20 de junho de 1958, dirigido aos chefes de missões diplomáticas acreditados no Rio de Janeiro; *aide-mémoire* enviado aos governos americanos, de 9 de agosto do mesmo ano; e os *Estudos Econômicos da Operação Pan-americana*, relatório

[42] Conferência de Juscelino Kubitschek de Oliveira na PUC do Rio de Janeiro em 29 out. 1958 e discurso, *RBPI*, *5*:137-144, p. 142; *6*: 116-123, 1959. O texto das cartas trocadas entre JK e Eisenhower encontra-se no nº 6 da rev. cit., p. 95-98; Juscelino Kubitschek de Oliveira, Entrevista ao *Jornal do Brasil*, em 17 jul. 1959, *Artigos e entrevistas...*, p. 33-36.

organizado pelo Grupo de Trabalho – presidido por Sérgio Corrêa da Costa –, do Departamento Econômico e Comercial do Ministério das Relações Exteriores.[43]

A OPA visava à luta contra o subdesenvolvimento em sentido global, e não especificamente econômico.[44] Na concepção de JK, o caráter da OPA não era essencialmente econômico nem político. Ambos os aspectos complementavam-se: "A Operação Pan-Americana não é assim um simples programa, mas *toda uma política*". Atribuía-se-lhe um significado mundial e não hemisférico: "O significado da Operação Pan-Americana transcende de muito os limites da política continental e vem ajustar-se às novas modalidades da crise mundial, num momento crítico para o Ocidente".[45]

No *aide-mémoire* citado, fixando a natureza e os objetivos da operação, foram propostos estudos que visassem à aplicação de capitais privados em áreas atrasadas do continente, ao aumento do volume de crédito das entidades internacionais, ao fortalecimento das economias internas, à disciplina do mercado de produtos de base, à formação de mercados regionais e à ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica. JK enfatizava a importância dos capitais públicos, em razão do elevado montante que era necessário para os setores básicos e infra-estruturais.[46]

O resultado imediato da acolhida da OPA pela Organização dos Estados Americanos traduziu-se na constituição da Comissão Especial dos representantes dos seus 21 membros, incumbida de dar-lhe execução. Augusto Frederico Schmidt chefiou a delegação brasileira junto a esse comitê dos 21.[47]

Como resposta à OPA, todavia, costumava-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto.[48] Mas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio

[43] Barreto Leite Filho, OPA: primeiro ano..., cit., p. 45, 60; Celso Antônio de Souza e Silva (Brasil, MRE, *Artigos e entrevistas*..., p. 13-16, 21).

[44] Celso Antônio de Souza e Silva (Brasil, MRE, *Artigos e entrevistas*..., p. 13-16).

[45] Conferência de Juscelino Kubitschek de Oliveira na Escola Superior de Guerra, *RBPI*, *5*: 144-151, mar. 1959, p. 146, 150.

[46] Mensagem; Conferência, *RBPI*, nº 6, 1959.

[47] Organização dos Estados Americanos – Comissão Especial dos 21, *RBPI*, *5*: 93-96, mar. 1959. O discurso de A. F. Schmidt encontra-se às p. 97-115.

[48] Malan (1984, p. 88).

(ALALC) e a Aliança para o Progresso do presidente Kennedy foram relacionadas à proposta brasileira.

A criação de uma instituição regional de financiamento era reivindicação antiga dos países latino-americanos. A crise no relacionamento da América Latina com os Estados Unidos – cujos fatos mais visíveis foram os citados incidentes ocorridos quando da viagem de Nixon –, as sugestões contidas no relatório Milton S. Eisenhower destinadas a superá-la e a proposta da OPA contribuíram para a decisão norte-americana de criar o BID. Constituído por 20 países americanos (Cuba não ratificou o Convênio Constitutivo do Banco), com um capital inicial de um bilhão de dólares para o financiamento e a assistência técnica, o banco iniciou suas atividades em 1º de outubro de 1960, sob a presidência do economista chileno Filipe Herrera. Passou-se, também, à administração do BID grande parte dos 500 milhões de dólares do Fundo de Desenvolvimento Social (Plano Eisenhower) dos Estados Unidos.[49] A OPA foi lançada no momento oportuno, conforme já dito, de tal sorte que se pode afirmar que o organismo financeiro internacional foi a resposta norte-americana imediata.[50]

Ainda no âmbito da cooperação econômica, gerou fundadas expectativas a assinatura do Tratado de Montevidéu pelo Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (a Bolívia iria também subscrever), em 28 de fevereiro de 1960, que criou a ALALC, cujos objetivos eram a estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros. Não foi uma união aduaneira, uma vez que a cada Estado-Membro ficava reservada a liberdade de dar o tratamento que julgasse mais conveniente às mercadorias oriundas de países não-signatários. A ALALC efetivou seu funcionamento a partir de 1º de julho de 1961. Além dessa, a Aliança para o Progresso, do presidente John Kennedy, foi também uma resposta, embora tardia, na conjuntura da crise de Cuba, à idéia

[49] Banco Interamericano de Desenvolvimento, *RBPI*, *12*: 167-168, dez. 1960.

[50] Cleantho Leite, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *RBPI*, *6*: 26-43, 1959; Banco Interamericano de Desenvolvimento, Discurso de Juscelino Kubitschek de Oliveira, ibid., p. 105, 108; Mensagem, *RBPI*, *10*: 109.

lançada pela OPA. Os Estados Unidos passavam, então, a dar mais atenção aos problemas latino-americanos.[51]

A OPA, não obstante tenha recebido aplauso e apoio interno,[52] sofreu, também, restrições da natureza das que foram formuladas por Osvaldo Aranha. As afirmações segundo as quais a iniciativa de JK era "bandeira aos povos subdesenvolvidos",[53] que "o desenvolvimento econômico do Brasil é premissa fundamental de nossa política exterior",[54] e que a "desatenção em que eram mantidos problemas essenciais do hemisfério ameaçavam fazer das Américas um campo de batalha da Guerra Fria internacional",[55] não inibiam o ex-chanceler de reclamar da falta de conversão das propostas da OPA em resultados práticos. Sobre o BID, única coisa positiva, afigurava-se-lhe em "uma espécie de cooperativa de necessidade", e o desenvolvimento dos países atrasados sofria resistências internacionais. Para Osvaldo Aranha, a OPA era para o futuro: "O problema da OPA é ser uma política que começa, que só dará frutos no futuro, que não poderá resolver os problemas básicos do Brasil ou de qualquer outro país da América". Defendia que era necessário uma política internacional realista, pragmática e inteligente. Criticava o modelo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, calcado fundamentalmente na industrialização. A crítica de Aranha era padrão da época, pelo que convém enfatizar ainda alguns pontos, como, por exemplo, aquele em que opinava que a OPA não resolveria "os problemas do Brasil mediante a obtenção de empréstimos norte-americanos", pois nenhum país se fazia por meio de empréstimos. Seria preciso agir

[51] *Relatório*, 1961, p. 29. Zona de Livre Comércio na América Latina, *RBPI*, *10*: 109-111. O texto integral do Tratado de Montevidéu encontra-se às p. 143-159; Bandeira (1987, p. 35); Moneta (1973, p. 121-123); Menezes (1961, p. 70); Lafer e Peña (1973, p. 115); Celso Lafer (1982, p. 179-180); Vladimir Reisky Dubnic, A política externa do Brasil no Governo Jânio Quadros, *Síntese Política, Econômica e Social*, Rio de Janeiro, *9*: 67-86, jan./mar. 1961.

[52] *Artigos e entrevistas...*, p. 55.

[53] Augusto Frederico Schmidt, Entrevista do *Jornal do Brasil*, em 19 jul. 1959, apud *Artigos e entrevistas...*, p. 39-42.

[54] Francisco Negrão de Lima, Entrevista ao *Jornal do Brasil*, em 28 jul. 1959, apud *Artigos e entrevistas...*, p. 73-77.

[55] Roberto Marinho, Entrevista ao *Jornal do Brasil*, em 23 jul. 1959, apud *Artigos e entrevistas...*, p. 53-55.

internamente. A Operação Pan-Americana não deveria ser "uma ponte para capitais estrangeiros, como não é, também, um apelo à generosidade [...] pensar um Plano Marshall – estatal ou privado (por meio de um *pool* de capitais) – é fugir à realidade e esquecer até as lições da história contemporânea". Em seguida arrematava: "A terapêutica da industrialização não é suficiente para resolver as doenças do Brasil. E não há de ser com a intromissão de elementos estranhos – como as inversões maciças e desordenadas de capitais estrangeiros que, inclusive, poderão ser dissipadas – que nos afirmaremos como nação". Aranha propunha um crescimento ordenado que não excluísse a agricultura e a reforma agrária.[56]

Com efeito, apesar do ímpeto inicial, a OPA não avançava. Lançada em maio de 1958, em 1960 era mais intenção do que projeto concreto, pois carecia de consistência – não obstante alguns progressos – para a sua implementação. A OPA, assim, foi uma idéia feliz, aceita por todo o hemisfério, mas careceram-lhe projetos específicos para se passar à ação. Nesse contexto, o mercado comum latino-americano foi visto por muitos como a principal saída contra o subdesenvolvimento.[57]

Relações bilaterais com os Estados Unidos

As formulações do governo brasileiro por meio da OPA não excluíam a ênfase na necessidade do intercâmbio e da cooperação econômica bilateral com os Estados Unidos.[58] O embaixador do Brasil nesse país, Walter Moreira Sales, ao discursar em 28 de janeiro de 1960, em Nova York, perante a Sociedade Pan-Americana e a Sociedade Brasileiro-Americana, transmitiu a visão do governo brasileiro a respeito e forneceu um quadro das relações econômicas entre os dois países para afirmar que estas careciam de equilíbrio. Os dados trazidos pelo embaixador eram eloqüentes. No referente à contribui-

[56] Oswaldo Aranha, Entrevista ao *Jornal do Brasil*, em 26 jul. 1959, *apud Artigos e entrevistas...*, p. 59-69; Alencastre (1961, p. 133-136).

[57] Cf. Garrido Torres, Operação Pan-Americana: uma política a formular, *RBPI*, *10*: 33-48, 1960; Barreto Leite Filho, OPA: primeiro ano..., cit., p. 52.

ção financeira norte-americana, destacou, entre outras coisas, que no item relativo a doações, o Brasil, do fim da Segunda Guerra até aquela data (janeiro de 1960), pouco recebera, caso se descontasse sua contribuição para a recuperação das áreas devastadas: menos de 50 milhões de dólares para programas de assistência técnica e em contrapartida fizera doações na ordem de 39 milhões de dólares. Estes, somados à colaboração prestada a países vizinhos, faziam equivaler o que Brasil recebera e doara. Os recursos norte-americanos vieram do Banco de Exportação e Importação (*Eximbank*), cuja importância foi reconhecida. Foram lembrados Volta Redonda e programas especiais ligados à infra-estrutura. No período de 1940 a junho de 1959, o Brasil recebeu 860 milhões de dólares do *Eximbank*. Em contrapartida, devolveu, no mesmo período, 449 milhões de dólares, sendo 113,4 milhões a título de comissões e juros. O restante, portanto, correspondeu à amortização dos empréstimos. Tais amortizações, segundo Moreira Sales, "excedem *56%* de todos os resgates efetuados em idêntico período, para o mesmo fim, por toda a Ásia, representando mais da metade do reembolso efetuado pela totalidade dos países europeus ao Banco de Exportação e Importação". Tratava-se, "na verdade, com uma única exceção, do pagamento de maior vulto jamais efetuado por qualquer país cliente daquele Banco".

Depois de esquematizar ainda outros dados históricos da cooperação, Walter Moreira Sales, embora reafirmando a sua convicção no mérito da livre-empresa, exortava os Estados Unidos a colocarem mais recursos públicos em programas brasileiros essenciais, como a indústria de petróleo estatal.

No referente ao comércio entre os dois países, lembrou o embaixador brasileiro que, no "decênio 1949-1958, as médias anuais das exportações norte-americanas para o Brasil foram maiores que as das destinadas, no mesmo período, para qualquer país europeu, excetuados a Alemanha Ocidental e a Grã-Bretanha". Os EUA forneceram, sobretudo, bens de capital e bens duráveis de consumo, exportações que provocam reflexos positivos nos indicadores internos de sua economia. As importações norte-americanas do Brasil não acompanharam esse ritmo; ao contrário, houve declínio. O pico das exportações brasileiras para os Estados Unidos foi em 1951, quando atingiram a cifra de 911 milhões de dólares. O nível mais baixo correspondeu a 1958, ano em que elas só atingiram 566 milhões de dólares.

À vista de tais dados e após ressaltar a queda – bem como suas razões e conseqüências – dos preços dos produtos primários, o representante brasileiro concluiu reafirmando a mútua vantagem que representavam o comércio e a cooperação financeira entre os dois países.[58]

No último ano de seu governo, JK – que havia rompido com o FMI em junho de 1959 – obteve um empréstimo de 47,7 milhões de dólares. Mas, nessa altura, o rumo que tomava a revolução cubana fazia com que as autoridades norte-americanas alterassem a sua maneira de ver a cooperação com os países da América Latina. Tal conjuntura contribuiu para que o Brasil obtivesse empréstimo mesmo sem ter feito ajuste na economia nos padrões preconizados por aquele organismo internacional. Para a sua obtenção também contribuiu o contato entre Juscelino e Eisenhower, quando da visita deste ao Brasil, em fevereiro de 1960.[59]

Ainda no aspecto bilateral, cabe mencionar o acordo de cooperação para usos civis da energia atômica, assinado pelos dois governos, em Washington, em 31 de julho de 1957. Aliás, acordo com o mesmo título já fora assinado entre os dois países, em 3 de agosto de 1955, no Rio de Janeiro.[60]

Defesa da agroexportação

Além da busca de financiamento e da industrialização, o Brasil lutou nos organismos internacionais pela estabilidade dos preços dos produtos primários, abalada pela já mencionada deterioração dos termos de troca. A denúncia da injustiça do comércio internacional era, aliás, recorrente nas análises e reivindicações dos latino-americanos nas suas publicações e nos seus discursos perante aqueles organismos.[61]

[58] Discurso de Walter Moreira Sales em Nova York, 28 jan. 1960, apud *RBPI*, *10*: 127-134, 1960.
[59] Cf. Bandeira (1973, p. 399-401).
[60] Acordo Brasil e Estados Unidos da América, *RBPI*, *2*: 261-275, 1958.
[61] *Relatório*, 1956, p. 186-190; 1960, p. 113.

Ainda no referente ao comércio de produtos primários, cabe registrar que o governo brasileiro reagiu apreensivamente à formação do Mercado Comum Europeu (MCE), em razão da concorrência desigual que ele geraria entre as exportações do país e as oriundas dos então chamados territórios não-autônomos. Na reunião do GATT, realizada em Genebra em outubro de 1957, Castro Vianna, membro da delegação brasileira, leu discurso vigoroso e claro de José Maria Alkmin, ministro da Fazenda, fixando a posição de seu governo em relação ao MCE. Segundo o entendimento brasileiro, o GATT, que fora criado com falhas de origem tendentes a não beneficiar os países menos desenvolvidos, sofrera modificações para, justamente, corrigi-las. Ao criar-se o Mercado Comum Europeu, houve reforço dessas falhas de origem do GATT, que conseqüentemente contrariavam suas normas então em vigor. O MCE, assim, beneficiava as nações que a ele pertenciam e as respectivas colônias, pois as vantagens comerciais eram tais que redundariam em prejuízo para as nações de economia primária. Apesar de fundado em bons princípios, o MCE só beneficiaria a um grupo de nações adiantadas.[62]

Com efeito, entre as nações signatárias do Tratado de Roma, que instituiu o MCE, havia mandatárias de territórios, e estes – exportadores de produtos primários concorrentes com a produção brasileira — seriam beneficiados por medidas de natureza alfandegária. Por ocasião da XIII Assembléia Geral da ONU, realizada em dezembro de 1958, o deputado José Joffily, falando pela delegação brasileira, significou as apreensões de seu país e esforçou-se por demonstrar que a chave para o desenvolvimento dos territórios não-autônomos era a reinversão de lucros, e não as barreiras alfandegárias, que desequilibrariam o comércio internacional de produtos primários, provocando prejuízos a outras áreas subdesenvolvidas que dependiam basicamente da exportação de tais produtos para o mundo desenvolvido.[63]

Na gestão de Horácio Lafer no Ministério das Relações Exteriores, o governo brasileiro apresentou memorando à Comunidade

[62] O Brasil e o Mercado Comum Europeu, *RBPI*, *2*: 185-191, 1958.

[63] O desenvolvimento econômico dos territórios não-autônomos, *RBPI*, 6: 123-135, 1960.

Econômica Européia (CEE), no qual manifestou sua inquietação a respeito da tarifa alfandegária comum que seria aplicada pelas nações dela integrantes às mercadorias originárias de terceiros países, pois se previa aumento de direitos nos países que mais importavam da América Latina. Tal previsão, reiterou, era agravada pela concorrência dos territórios não-autônomos, favorecidos pelas tarifas do MCE. Assim, pleiteava o Brasil a "liberalização de intercâmbio e redução dos direitos aduaneiros entre a América Latina e os seis Estados da CEE". Reclamava, também, o memorando a estabilização do preço das matérias-primas e contratos a longo prazo, em razão da deterioração dos termos de troca; o financiamento, a longo prazo, do comércio de bens entre aqueles e a América Latina; e propunha uma coordenação dos investimentos e da cooperação técnica.[64] As gestões do governo brasileiro junto dos países integrantes do MCE visando à obtenção do fim de discriminações tarifárias que incidiam sobre exportações de origem latino-americana prolongaram-se para além do período JK.[65]

Com referência especificamente ao café, cumpre mencionar a convocação feita pelo governo brasileiro para uma Conferência Internacional do Café, que se reuniu – com a presença do secretário-geral da OEA, José A. Mora – no período de 20 a 27 de janeiro de 1958, no Rio de Janeiro. Segundo o ministro da Fazenda, José Maria Alkmin, o Brasil pretendia, "com a racionalização das relações de comércio, prevenir os males advindos das flutuações bruscas". Ao final dos trabalhos, foi firmado o "Convênio Constitutivo da Organização Internacional do Café" e criada a "Comissão Preparatória da Organização Internacional do Café".[66]

A existência de estoques excedentes de café, a carência de petróleo e o início da coexistência pacífica entre as duas superpotências mundiais levaram a uma aproximação comercial do Brasil com a União Soviética, implementada pelo chanceler Horácio Lafer. As relações comerciais foram restabelecidas com o envio de missão comercial àquele país, em 1959. Após a assinatura, em Moscou, do acordo

[64] Memorando do governo brasileiro à Comunidade Econômica Européia, apud *RBPI*, *12*: 194-199.

[65] XIX Sessão do GATT, *RBPI*, *17*: 132-133; *19*: 554.

[66] *RBPI*, 2: 173-185, 258-265, 265-266, 1958.

comercial de compensação, em 9 de dezembro, em abril/maio do ano seguinte o governo brasileiro recebeu a Comissão Executiva Soviética de Intercâmbio com o Brasil. Além de um ajuste bancário, os contratos firmados previram a venda de café contra a compra de trigo, petróleo bruto e óleo diesel.[67]

As relações comerciais com a União Soviética colocaram em pauta o restabelecimento das relações diplomáticas, interrompidas desde 1947, conforme já afirmado anteriormente. O assunto polêmico gerou manifestações na opinião nacional em 1958 e provocou reações na imprensa norte-americana. Como contraposição à reação interna contrária ao reatamento, é ilustrativa a manifestação de Osvaldo Aranha, ex-chanceler de Vargas e autoridade em matéria internacional. Aranha não vislumbrava o risco de contaminação ideológica, e o Brasil, nação importante no concerto internacional, deveria participar das decisões mundiais, e não se isolar. Razões de ordem econômica, o quadro mundial e a alta conveniência do país em matéria internacional completavam os seus argumentos.

As relações diplomáticas com a União Soviética mantiveram-se interrompidas, mas a discussão sobre as vantagens de seu restabelecimento permaneceu latente. Foi recolocada com intensidade por ocasião da Política Externa Independente nas gestões de Jânio Quadros e João Goulart.[68]

África e Ásia

A política exterior de JK sofreu reparos no referente à África Negra. O Brasil não deu a esta a atenção devida e na ONU acompanhou as nações colonialistas. A Operação Pan-Americana, nota principal da política em questão, priorizava o contexto regional, conforme seu próprio nome indicava. A política exterior brasileira

[67] *Relatório*, 1960, p. 142; Oliver Ónody, Relações comerciais do Brasil com o bloco soviético, *RBPI*, *11*: 38-74, set. 1960, p. 42; Brasil-União Soviética, ibid., p. 174-175.

teria passado ao largo do processo de libertação de nações africanas, decisivo entre os anos de 1958 e 1960.[69]

O governo brasileiro, todavia, reconheceu a importância que adquiriam as nações afro-asiáticas no cenário internacional, o que se traduziu na criação de missões diplomáticas junto aos seus governos e no apoio, nos organismos internacionais, das teses relativas ao desenvolvimento econômico.[70] Em 1960, foram estabelecidas relações diplomáticas com a República da Coréia e com o Ceilão, e criadas as respectivas embaixadas em Seul e Colombo, cumulativas, a princípio, com as de Tóquio e Nova Delhi. A justificativa era a ampliação de contatos políticos, possível estabelecimento de relações econômicas ou ampliação de trocas comerciais já existentes.[71]

Com referência à África, especificamente, informa o *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores relativo a 1960 – ano em que 17 países africanos adquiriram independência – que o Brasil, além do reconhecimento dos novos Estados, procurou negociações para troca de missões diplomáticas e contatos para verificar as possibilidades de comércio. Reconheceu-se também a importância que vinha adquirindo o Continente, então em processo de emancipação, no cenário mundial. Todavia, não obstante a adoção do princípio da autodeterminação, a política exterior de JK não assumiu uma atitude de veemente condenação do colonialismo. Em relação a Portugal, desenvolveu-se, em razão de laços especiais que ligavam os dois países, uma política de aproximação e favorável a esse país na ONU.[72]

Os acordos de Roboré

Com respeito às relações bilaterais no Cone Sul, merecem atenção, pela celeuma que então se levantou, os instrumentos

[69] Cf. José Honório Rodrigues, La política internacional del Brasil y África, *Foro Internacional*, México, *4*(3): 313-346, jan./mar. 1964, p. 314-316. Veja-se Gonçalves (1994).

[70] Mensagem de Juscelino Kubitschek de Oliveira, *RBPI*, *6*: 90-105, 1959. Veja-se, também, Bandeira (1989, p. 89).

[71] *Relatório*, 1960, p. 22.

[72] *Relatório*, 1960, p. 15, 26-28. João Luís Ribeiro Fragoso, Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, *10*: 5-29, jun. 1984, p. 18; José Honório Rodrigues (1964, p. 338-340).

internacionais firmados com a Bolívia, em 1958, conhecidos como acordos de Roboré.

A preocupação do Brasil em atrair para si a Bolívia remonta ao Tratado de La Paz de Ayacucho, firmado em 1867, numa conjuntura delicada para o país, pois havia o receio de que a nação andina formasse ao lado do Paraguai contra a Tríplice Aliança. Depois da questão de limites do Acre, solucionada pelo Tratado de Petrópolis (1903), os dois países firmaram dois importantes tratados sobre vinculação ferroviária e sobre a exploração de petróleo, no Rio de Janeiro, em 25 de fevereiro de 1938, nas gestões de Getúlio Vargas e Germán Busch. Em 19 de janeiro de 1952, trocaram notas reversais a respeito de delimitação de área de exploração pela Comissão Mista Brasileiro-Boliviana de Petróleo. No ano seguinte, na gestão do chanceler brasileiro Vicente Ráo, Negrão de Lima e Teixeira Soares estiveram em La Paz como plenipotenciários para tratar da mesma questão relativa à exploração conjunta de petróleo. Assinaram em agosto a carta reversal, segundo a qual o Brasil destinaria recursos da ordem de quatro milhões de dólares para a citada Comissão Mista. Não houve cumprimento do acordo, e os trabalhos da Comissão Mista não caminhavam. Quando da inauguração do último trecho da estrada de ferro Corumbá–Santa Cruz de la Sierra, em 5 de janeiro de 1955, na cidade boliviana, o presidente Paz Estenssoro repôs a questão ao presidente brasileiro Café Filho. No mês seguinte, o Itamaraty recebeu da embaixada boliviana o "Memorandum Paz Estenssoro". O governo brasileiro admitiu rever o Acordo de 1938, inclusive porque carecia de recursos para iniciar as pesquisas petrolíferas. Tanto o EMFA quanto o Conselho de Segurança Nacional manifestaram-se contrariamente à revisão. A conjuntura internacional favorecia as pretensões bolivianas, pois as grandes companhias petrolíferas estavam voltando suas atenções para a América Central e a do Sul após a crise de Suez. A Bolívia, assim, pedia ao Brasil uma rápida definição sobre a exploração do petróleo pela Comissão Mista. Numa atmosfera de crítica, tanto em La Paz quanto no Rio, o embaixador do Brasil acreditado na capital boliviana, Teixeira Soares, propôs a negociação global das relações entre os dois países, aceita por Siles Suazo, o novo presidente da Bolívia.[73]

[73] Álvaro Teixeira Soares (1959, p. 13-30); Anderson Oscar Mascarenhas, O acordo de Roboré. *Revista do Clube Militar*, Rio de Janeiro, *152*: 25-38, 1958, p. 30;

O embaixador Teixeira Soares chefiou, em 1957, missão especial brasileira a La Paz para tratar da questão em termos então atuais. Poucos resultados foram obtidos. No período de 23 a 27 de janeiro de 1958, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Bolívia, respectivamente José Carlos de Macedo Soares e Manuel Barran Peláez, reuniram-se em Corumbá e Roboré, para uma ampla negociação, pois seria objeto de discussão o referente "à exploração do petróleo boliviano e abastecimento de hidrocarbonetos ao Brasil; estrada de ferro Corumbá–Santa Cruz de la Sierra; limites; intercâmbio comercial e econômico; e vinculação cultural". Em 29 e 30 de março do mesmo ano, o chanceler Macedo Soares esteve em La Paz e, juntamente com o chanceler boliviano, firmou 31 acordos bilaterais relativos à exploração do petróleo boliviano, à estrada de ferro Corumbá–Santa Cruz de la Sierra e à circulação de mercadorias da Bolívia, consolidando o que fora acordado. Dos 31 instrumentos diplomáticos assinados, os que mais chamaram a atenção foram os referentes à demarcação de limites entre os dois países (nota reversal nº 1); à modificação do tratado ferroviário de 25 de fevereiro de 1938, no relativo à estrada de ferro Corumbá–Santa Cruz de la Sierra (reversais n^os^ 2 e 3); e ao aproveitamento do petróleo boliviano, que fora, também, como já afirmado, objeto do tratado de 1938 (nota reversal nº 6). Abria-se espaço à iniciativa privada brasileira.[74]

Nem todos os atos foram submetidos ao exame do Congresso Nacional por serem notas reversais, fato que o levou a reagir, sob argumento de que matéria de relevância carecia de sua apreciação, mesmo estando sob outro rótulo. Deveria ser objeto de instrumento diplomático de outra natureza, e não de reversal em que se dispensa a aprovação legislativa. As reversais cuidariam de matéria própria de tratado e, como tal, carente de aprovação do Congresso.[75]

[74] Mensagem de Juscelino Kubitschek de Oliveira, *RBPI*, *6*: 90-105, 1959; Brasil–Bolívia, rev. cit., *2*: 221-225, 1958. Brasil–Bolívia, *RBPI*, *2*: 221-225, 1958; Teixeira Soares (1972, p. 156); Mensagem de Juscelino Kubitschek de Oliveira, *RBPI*, *2*: 156-173, 1958, p. 166-167; Passos (1960, p. 26-29); Nota reversal sobre o aproveitamento do petróleo boliviano, *RBPI*, *2*: 275-278, 1958; Teixeira Soares (1972, p. 156-157).

Com efeito, as reversais extrapolaram seu âmbito ao introduzir graves modificações no que já havia sido acordado entre os dois governos. O procedimento adotado equivalia a deixar ao arbítrio dos negociadores a resolução de assuntos privativos do Congresso Nacional. Além disso, argumentou-se, o governo brasileiro deveria ter negociado as questões separadamente. Poder-se-ia ceder à Bolívia no referente à exploração de petróleo, por exemplo, por não dispor o Brasil de capital e tecnologia suficientes para desenvolver a sua exploração, mas reter a fronteira no seu devido lugar e receber a dívida. No entanto, o Brasil cedia territórios, abria mão de garantia de dívida, além de ceder no petróleo. A negociação global configurava-se, portanto, infeliz. Ficava, pois, a pergunta: qual a razão dos acordos de Roboré? O que o Brasil ganharia com eles?

Para os nacionalistas, o acordo respondia a desígnios "entreguistas". A Diretoria do Clube Militar manifestou-se contrariamente. Artigo publicado em sua revista qualificou-o de "escândalo". Opinou que, na hipótese de sua execução, significaria "a abdicação definitiva e inapelável da nossa emancipação econômica em face dos grupos petrolíferos internacionais". O acordo afigurava-se ao autor como "o início de uma manobra estratégica de grande envergadura, arquitetada pelos trustes [...]". Vislumbrou, até, a possibilidade de se chegar a uma revogação da Lei nº 2.004, que criou o monopólio estatal do petróleo, caso em que "os trustes dominarão o mercado brasileiro do petróleo e, por intermédio da atração e da pressão de seu poderio econômico e financeiro, dominarão, também, a vida econômica, financeira e política do país".[76]

O deputado federal Gabriel de Rezende Passos, relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, fez, a partir de uma visão nacional-desenvolvimentista, veemente ataque aos acordos de Roboré. Sua crítica foi publicada em livro, em 1959. Para o deputado, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) não estava à altura de sua missão, fugindo das características que tivera ao tempo de Horta Barbosa. A nota reversal nº 6, relativa ao petróleo, beneficiaria somente as companhias norte-americanas que dominavam o petróleo boliviano, e impunha ônus ao Brasil sem o conhecimento do Congresso Nacional.

Viu, também, nos acordos de Roboré, um atentado à Petrobrás, vale dizer, ao monopólio estatal de petróleo, em favor dos trustes.

Isto porque a reversal excluía a Petrobrás, segundo Rezende Passos, de explorar o petróleo na Bolívia, já que nela constava que a concessão seria para "empresas privadas de capitais brasileiros, exclusivamente". Sem definir de forma exata o que era exclusivamente, tal disposição contrariaria o disposto no tratado de 1938, que falava em exploração exclusiva dos dois países. Além do que, definir a nacionalidade de uma empresa seria matéria discutível, difícil, controversa, pois a Bolívia não reconhecia nacionalidade às empresas. Para o Brasil, eram consideradas "nacionais as sociedades que se organizem no Brasil e aqui tenham a sede de sua administração". Assim, poderia haver empresa brasileira subordinada a estrangeiros. Afigurava-se, também, problemática ao deputado, uma fiscalização eficiente das sociedades anônimas. Além-fronteiras, sobretudo, circunstância em que a empresa poderia até mudar de nacionalidade, mas mantendo o rótulo de brasileira para usufruir de privilégios. A reversal em apreço não contemplara tais preocupações. O deputado vislumbrou um plano "entreguista" contra a Petrobrás quando o governo, sem submeter as reversais ao Congresso, passou a "firmar critérios" para selecionar empresas nacionais.[77]

O relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara, em parecer de 1º de novembro de 1959, propôs, assim, que fosse considerada objeto de tratado a matéria contida nas reversais nºˢ 1, 2, 6 e 7, e negada a sua ratificação, por serem inconvenientes aos interesses nacionais. A Comissão acolheu o parecer na sessão de 21 de janeiro de 1960. Deveria, pois, o governo, segundo ela, remeter as discutidas reversais para o exame do Congresso Nacional.[78]

Em 1961, o Senado ainda não havia se pronunciado estritamente sobre a proposição da Câmara. Em outubro desse ano, o ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, informou à Câmara dos Deputados que o Executivo, antecipando-se ao término da tramitação legislativa, iria submeter as quatro reversais ao exame do Congresso Nacional.[79]

[77] Passos (1960, p. 7-17, 147-170).

[78] Passos (1960, p. 192-193).

[79] Resposta à Interpelação dos Srs. Deputados, *RBPI*, 27: 446-481, set. 1964,

Conclusões

A partir da presidência de JK, a política externa brasileira ganhou notoriedade nos planos externo e interno, nomeadamente no momento em que propôs a OPA. Assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira.[80] No final da gestão, havia consciência de que o Brasil despertara interesse internacional em razão, sobretudo, do seu desenvolvimento econômico e da inauguração da nova capital, Brasília. No *Relatório* do Ministério das Relações Exteriores correspondente a 1960 percebe-se, no referente às atividades culturais, o esforço em divulgar o país, tendo sido, inclusive, criados, no seu âmbito, novos serviços ligados à difusão cultural, acordos culturais e turismo.[81]

Na linha acima apontada, cabe mencionar o envio do Batalhão Suez, consubstanciando a participação brasileira na Força Expedicionária das Nações Unidas, criada pela I Assembléia Especial da ONU, em 1956, para atuar na Faixa de Gaza.[82]

Com o objetivo, ainda, de caracterizar a política externa brasileira inaugurada por Jânio Quadros não como ruptura, mas desdobramento daquela de seu antecessor, importa observar que na XV Assembléia Geral da ONU, aberta em 20 de setembro de 1960, no contexto da admissão de 15 novos Estados africanos, além de Chipre, o Brasil defendeu e apoiou o princípio da autodeterminação dos povos. Princípio, aliás, que se tornou tema dominante durante a Assembléia. O Brasil, por tradição, o apoiava. A partir da Política Externa Independente, a ser tratada no capítulo seguinte, esse princípio passou a ser um dos *leitmotiv* da retórica do Itamaraty. Da mesma forma, a relação entre política externa e desenvolvimento nacional. Horácio Lafer, na parte introdutória do citado *Relatório* ministerial de 1960, destacou o desenvolvimento econômico como um dos magnos problemas nacionais. O mesmo chanceler, ao abrir os debates da citada XV Assembléia Geral da ONU, relacionou o desenvolvimento

[80] A. J. Bezerra de Menezes (1961, p. 70).

[81] *Relatório*, 1960, p. 31-32.

[82] [illegible]

econômico com a consolidação da paz e defendeu a aplicação dos recursos em projetos de desenvolvimento, em vez de gastá-los em novos armamentos. Dever-se-iam recolher tais recursos poupados a um fundo internacional de desenvolvimento das Nações Unidas.[83] Essa idéia, juntamente com a da reconversão econômica, seria retomada por San Tiago Dantas por ocasião da Conferência do Desarmamento em Genebra, como se verá mais adiante.

[83] *Relatório*, 1960, p. 14, IX-XX; Discurso de Horácio Lafer na ONU, apud *RBPI*, [illegible]

A Política Externa Independente do apogeu do populismo (1961-1964)

Caracterização

A política externa brasileira correspondente às presidências de Jânio Quadros e João Goulart, incluindo-se o período parlamentarista, é enfocada, normalmente, como uma unidade, apesar de o Ministério das Relações Exteriores, no período de pouco mais de três anos, ter tido cinco titulares, sem contar a recondução de Afonso Arinos, em 1962. Reflexo da crise política, nenhum deles completou 12 meses ininterruptos de mandato.

As constantes mudanças não provocaram, todavia, quebra de continuidade na conduta internacional do Brasil. Isso porque ela era informada por um conjunto de idéias que provinham do nacional-desenvolvimentismo-populista do período. A Política Externa Independente (PEI) – designação com que ficou conhecida a política exterior brasileira de 31 de janeiro de 1961 (posse de Jânio Quadros) a 31 de março de 1964 (advento do regime militar) – foi, pois, um processo e não um projeto concebido em detalhes.[1]

Isto posto, convém, preliminarmente, ressaltar as notas principais da PEI para, após, particularizar certas questões e marcar algumas diferenças, uma vez que o período mencionado, não obstante a unidade e a continuidade, não se apresenta uniforme.

[1] Política Externa Independente: um balanço, *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, *1*: 59-84, mar. 1965, p. 67; Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Política exterior e desenvolvimento, discurso de paraninfo, *RBPI*, Rio de Janeiro, *27*: 521-534, set. 1964, p. 533.

A política exterior inaugurada por Jânio Quadros – diferentemente da OPA de Juscelino Kubitschek, que priorizava o contexto hemisférico – partia de uma visão universal, embora sem descurar do regional; possuía um caráter pragmatista, pois buscava os interesses do país sem preconceitos ideológicos; e, para melhor consecução desses objetivos, adotava postura independente em face de outras nações que tinham relacionamento preferencial com o Brasil. A PEI, calcada no nacionalismo, não só ampliou a política de JK em termos de geografia, como também enfatizou as relações Norte–Sul. O nacionalismo, aliás, foi elemento importante na campanha presidencial de 1960 e, nesta, as posições de Jânio em matéria de política exterior aglutinavam as principais tendências políticas nacionais.[2]

Jânio Quadros formulou a PEI em um momento conjuntural adequado no âmbito hemisférico, pois aproveitou-se do receio dos EUA de que a América Latina escapasse de sua órbita de influência a partir da crise do sistema interamericano aberta pelo regime de Cuba. Em termos de contexto mundial, a descolonização e a crise nas relações soviético-norte-americanas, ainda por causa do problema cubano, facilitaram as formulações da PEI com respeito ao não-realinhamento aos Estados Unidos, pois era uma política sem compromissos, que procurava obter vantagens para o país em um mundo dividido em dois blocos. Ao enfatizar o direito que têm os povos à autodeterminação, reivindicava-se para o país mais liberdade de movimentos no cenário mundial, tendo em vista os interesses econômicos nacionais. Aliás, o desejo brasileiro de maior participação nas decisões internacionais do hemisfério manifestara-se anteriormente, na gestão JK.[3]

O governo que inaugurou a nova política externa teve a intenção de promover a abertura para a África e concomitante afastamento, na ONU, das posições de Portugal salazarista, que praticava o

[2] José Honório Rodrigues, La política internacional del Brasil y África, *Foro Internacional*, México, *4* (3): 313-346, jan./mar. 1964, p. 317-338; Celso Lafer (1982, p. 180); Mensagem de Jânio Quadros, apud *RBPI*, *14*: 125-133, jun. 1961, p. 126; Vladimir Reisky Dubnic, A política externa do Brasil no governo Jânio Quadros, *Síntese Política, Econômica e Social*, Rio de Janeiro, *9*: 67-86, jan./mar. 1961, p. 77-78.

[3] Carlos Estevan Martins (1972, p. 14); Malan (1984, p. 53-106); Dubnic, A política

colonialismo. Cumpre ainda observar, inicialmente, que a busca de maior liberdade de movimentos no concerto internacional foi acompanhada de um componente de frieza nas relações com os Estados Unidos. Isto foi ressaltado como um aspecto negativo da PEI, pois o país não podia prescindir da colaboração norte-americana e o relacionamento com a União Soviética apresentava poucas vantagens econômicas em razão do pequeno volume do seu comércio com o Brasil.[4]

Tancredo Neves, na qualidade de presidente do Conselho de Ministros, do então recém-instalado parlamentarismo, reafirmou, na parte final do programa de governo apresentado à Câmara dos Deputados, os princípios da política externa iniciada por Jânio Quadros e seu chanceler, Afonso Arinos de Melo Franco. Assim, no referente às relações com os Estados americanos, concebia que o pan-americanismo ultrapassara a fase jurídico-política e ingressara em uma etapa econômica. Ressalvou, no ensejo, que o pan-americanismo não poderia impor limites à autodeterminação dos povos. A PEI, ao resguardar a necessidade de cada país planejar seu processo interno de desenvolvimento e ao insistir, também, na tecla da autodeterminação dos povos, afagava o amor-próprio nacional e obtinha respaldo de larga parcela da opinião identificada com o nacional-desenvolvimentismo.[5]

A título de síntese, alinham-se como fundamentos da PEI: mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las às Américas e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste–Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação

[4] José Honório Rodrigues (1966, p. 187-191).

[5] San Tiago Dantas (1962, p. 17-19).

dos povos e da não-intervenção;[6] e, complementarmente, a aproximação com a Argentina em nível mais elevado do que então já se encontrava. A retórica da solidariedade, da cooperação para o desenvolvimento, a ampliação do mercado pelas associações aduaneiras e o desejo de unir esforços para que ambos os países adquirissem maior participação nos assuntos internacionais aparecem nos discursos e comunicados conjuntos.

Cabe ainda mencionar que a PEI apresentou-se em descompasso em relação à política interna, nomeadamente na administração de Jânio Quadros. Já foi, aliás, acentuada neste estudo a dicotomia entre a política exterior e a interior seguidas pelo Estado, aquela mais avançada do que esta.[7]

Tal dicotomia facilita a compreensão da pressão interna, da imprensa sobretudo, sobre o Executivo. Dividiu-se a opinião nacional, que até então dera pouca atenção aos assuntos internacionais. Política exterior tornou-se assunto popular à época da PEI. Temas de natureza internacional, em geral tratados em círculos restritos, tidos como algo distante, passaram a ser discutidos em veículos de larga divulgação, e ligados ao problema nacional do desenvolvimento. As noções de periferia, satelização da economia, deterioração dos termos de troca, autodeterminação dos povos e não-intervenção, passaram a ser constantes em discursos e publicações.[8]

Jânio Quadros (31 de janeiro/25 de agosto de 1961)

A gestão Jânio Quadros, embora curta, foi marcante também no referente à política externa, cuja pasta ficou a cargo do senador udenista e liberal Afonso Arinos de Melo Franco. O presidente, pouco

[6] Política Externa Independente: um balanço, cit., p. 68-69; Atuação nas Nações Unidas, *RBPI*, nº 17, p. 128; O Brasil e as experiências nucleares, *RBPI*, nº 18, p. 351-352; Rodrigo Amado (1982, p. 25-42); João Luís Ribeiro Fragoso, Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70, *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, *10*: 5-29, jun. 1984, p. 8-9.

[7] Marcílio Marques Moreira (in: Bahia, 1982, p. 35-38).

[8] Portella (1963, p. 7, 20); Resposta a interpelações dos Srs. Deputados, *RBPI*, *27*:

antes da sua renúncia, redigiu artigo para o *Foreign Affairs*[9] sobre o encaminhamento daquela política, coerente com a mensagem que enviou ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961. Nessa, definiu as diretrizes gerais e regionais e, afinal, sintetizou-as em 15 pontos:

> 1) respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil ao mundo livre; 2) ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista; 3) contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no mundial; 4) expansão do comércio externo brasileiro; 5) apoio decidido ao anticolonialismo; 6) luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7) incremento das relações com a Europa, em todos os planos; 8) reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia; 9) estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10) fidelidade ao sistema interamericano; 11) continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana; 12) apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13) a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos; 14) relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15) apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.[10]

Segundo Jânio Quadros, sua política externa assumira, de maneira realista, a defesa dos direitos brasileiros sem alinhamentos. Deveria ela ser própria do Brasil, não alinhada ou subsidiária da política dos outros países, e repousava na idéia de que estava em função de uma "política nacional de desenvolvimento". Com poucas obrigações internacionais e não pertencendo o Brasil a qualquer bloco, reservava-se-lhe o direito de liberdade de decisões sobre casos específicos. A luta em prol do desenvolvimento e do aumento da produção impunham ao país a necessidade de ampliação de seus mercados, independentemente de preocupações ideológicas.

[9] Jânio Quadros, A nova política externa brasileira, trad. de José Carlos da Fonseca Júnior, *Relações Internacionais*, Brasília, 1978, *3*: 73-77.

Ainda segundo o presidente, o Brasil deveria formar, com seus vizinhos e nações afro-asiáticas, uma frente "contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão". No momento em que fazia tais formulações, o mundo socialista desafiava os Estados Unidos. Assim, competia ao

> Hemisfério Ocidental [...] provar que não somente o planejamento comunista promove a prosperidade das economias nacionais. O planejamento democrático deve promovê-la também, com a ajuda dos economicamente capazes, se houver a pretensão de evitar o risco da falência do sistema político de perplexos dois terços do mundo ocidental.[11]

Essa colocação de Jânio faz ponto de contato com a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek. As nações pobres eram as maiores presas do comunismo, pela perspectiva de desenvolvimento econômico que este oferecia. Urgia, pois, demonstrar a eficiência dos regimes democrático-capitalistas na promoção desse desenvolvimento. Daí a colocação de JK, reiterada por Jânio, de que esse era o melhor meio de se opor uma barreira à penetração de ideologias estranhas na América Latina.[12] As afirmações de JK e Jânio, no fundo, constituíam um alerta aos Estados Unidos, embora a alguns pudessem soar como chantagem. Ao advertir os Estados Unidos para os perigos da penetração de ideologias antidemocráticas na América Latina e em outras áreas atrasadas do mundo, dizia-se, em outras palavras, que a alternativa da cooperação para o desenvolvimento seria o planejamento comunista.

Jânio vislumbrava possibilidades comerciais com as nações do Extremo Oriente e do sudoeste asiático, nomeadamente Japão, China, Coréia, Indonésia, Índia, Ceilão. Distância e problemas políticos não poderiam constituir motivos de desencorajamento. Com respeito aos países do bloco comunista, Jânio via a necessidade de restabelecer com eles relações completas, de resto, aliás, com todas as nações.

As concepções de Jânio em matéria de política externa não se esgotam, todavia, no seu aspecto econômico, pragmático, ligado ao

[11] Quadros (1978, p. 74-77).
[12] Veja-se Discurso de posse de Afonso Arinos, *RBPI 14*: 134-141, jun. 1961, p. 139.

desenvolvimento. Os princípios da autodeterminação e da não-intervenção seriam o norte das relações do Brasil no contexto hemisférico e mundial. Assim, na questão de Cuba, defendia o direito à sua soberania.

Para o presidente Jânio Quadros, o apoio que o Brasil dera até então ao colonialismo na ONU fora "uma equivocada posição", que suscitava "um descrédito justificável da política brasileira". O Brasil deveria ser o elo de ligação entre a África e o Ocidente. A mudança de posição a respeito do colonialismo seria uma necessidade, até porque consultava os interesses nacionais. Afora o aspecto relacionado ao colonialismo, buscava-se o estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com os países africanos. Convém destacar que Jânio Quadros não perdia de vista o fato de o Brasil ser integrante do mundo livre, ideologicamente ocidental.[13]

Jânio Quadros teve de enfrentar o problema do balanço de pagamentos. Em razão da diminuição dos investimentos estrangeiros, procurou diversificar as exportações e os mercados, e concomitantemente procurou refinanciar a dívida e obter novos créditos. O balanço mercantil do comércio exterior da década de 1950 só apresentou saldo em cruzeiros em 1950 e 1953; nos demais anos, déficit, agravado, aliás, em 1958 e 1959, quando desceram a 61,7 e 67,9 os percentuais da exportação sobre a importação. A confiança que inspirou no exterior seu plano ortodoxo de estabilização financeira facilitou, logo após o início de seu mandato, a obtenção da renegociação da dívida com os Estados Unidos, com o FMI e com oito países europeus, o que proporcionou um desafogo, embora por prazo curto, nos compromissos exteriores do Brasil. Os negociadores foram Roberto Campos e Walter Moreira Sales, como enviados especiais. O embaixador Walter Moreira Sales, nos Estados Unidos, em março de 1961, negociou com sucesso os créditos de que o Brasil carecia. Em maio, Clemente Mariani, ministro da Fazenda, e Douglas Dillon, secretário do Tesouro norte-americano, anunciaram a obtenção pelo Brasil de 600 milhões de dólares do Banco de Exportação e Importação; 170 milhões do Tesouro norte-americano; 100 milhões da futura Agência para o

[13] Quadros (1978, p. 74-76, 77); Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relató-*

Desenvolvimento Internacional (AID); e 300 milhões do FMI a título de empréstimo (160 milhões) e adiantamento (140 milhões). Como resultado da missão especial do embaixador Roberto Campos à Europa Ocidental, o Brasil concluiu acordos de consolidação de compromissos comerciais a prazo médio, obteve a concessão de um crédito *stand-by* da ordem de 110 milhões, de 52 bancos europeus de oito países (Alemanha Ocidental, França, Suíça, Itália, Bélgica, Grã-Bretanha, Suécia e Países Baixos) ao Banco do Brasil, e garantia da aprovação de novos créditos para financiamento de projetos de desenvolvimento econômico.[14]

No plano administrativo, cumpre registrar que em 10 de março de 1961 criou-se no Ministério das Relações Exteriores o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Sepro), modificando-se assim os escritórios comerciais.[15] Após longo período de estudo, iniciado na década de 1950, e após a formação de um Grupo de Trabalho da Reforma (GTR) em 1958, o Itamaraty passou por ampla reforma, pela Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961, com o objetivo de modernizá-lo e colocá-lo em condições de atender à ampliação das demandas que lhe eram postas.[16]

Europa Oriental

A partir de dados da Cacex, Dias Carneiro (1962) informa que as exportações brasileiras para os países socialistas da Europa Oriental ascenderam de 41,1 milhões de dólares em 1958, para 87,3 milhões em 1961, o que correspondeu a uma taxa de crescimento aproximadamente dez vezes maior do que aquela das exportações totais, que foi de 3,6% a anual simples. A exportação total do Brasil em dólares foi de 1.243 milhões em 1958 e 1.377 milhões em 1961. Não obstante esse crescimento da exportação para os países socialistas

[14] Moneta (1973, p. 130); IBGE, *O Brasil em números*, apêndice do *Anuário Estatístico do Brasil–1960*, p. 84; Negociações financeiras do Brasil, *RBPI, 15*: 114, set. 1961; Malan (1984, p. 99-100); *Relatório*, 1961, p. 5-6, 37.

[15] *Relatório*, 1961, p. 140.

[16] Antônio F. Azeredo da Silveira (1966, p. 12-21); Fragoso (1984, p. 19); Discurso

da Europa Oriental, o seu percentual em relação ao total exportado não era muito expressivo – 3,3% em 1958, 6,3% em 1961 – e correspondia a um aumento de 1% ao ano. As importações vindas dos países socialistas aumentaram também em 1% ao ano em relação ao total importado pelo país. Os 2,2% das importações em 1958 elevaram-se para 5,2% em 1961. No período de 1953 a 1961, as trocas do Brasil com os países da área considerada apresentaram saldo positivo de 1953 a 1955, de 1957 a 1959 e em 1961, o que deu um líquido de, aproximadamente, 22,7 milhões de dólares entre os dois anos balizas. O saldo foi maior nas trocas com a Iugoslávia (7,9 milhões), vindo em seguida a Polônia (5,8 milhões), Tchecoslováquia (4 milhões), Hungria (3,6 milhões) e República Democrática Alemã (1,4 milhão).[17]

Tais números mostram e, ao mesmo tempo, justificam o interesse do Brasil em suas relações com os países da Europa Oriental, em 1961, ano em que houve aumento no número de suas representações diplomáticas nos países dessa área. Em 31 de março, foram restabelecidas relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, interrompidas desde a Segunda Guerra. No mesmo dia, tiveram início as relações com a Bulgária e, em 4 de abril, com a Albânia.

O interesse pelas relações econômicas com aquela área foi visível, também, na constituição de "grupos de trabalho", por determinação presidencial. Com respeito à Polônia, concretamente, o grupo interministerial, presidido pelo ministro das Relações Exteriores, reuniu-se no período de 2 de maio a 17 de junho para o exame do oferecimento de fábricas completas, máquinas e equipamentos, feito por aquele país em troca de café e outros produtos. Em 20 de abril de 1961, o presidente enviara memorando ao ministro das Relações Exteriores determinando a constituição de um grupo de trabalho encarregado de examinar os instrumentos reguladores do comércio entre o Brasil e a República Democrática Alemã, tendo em vista "o melhor desenvolvimento de intercâmbio entre os dois países". Novo memorando presidencial incumbiu o mesmo grupo – como o anterior, interministerial e presidido pelo ministro das Relações Exteriores –

[17] Cf. Otávio Dias Carneiro, O comércio entre o Brasil e a Europa Oriental, *RBPI, 18*: 227-243, jun. 1962, p. 227-230.

de examinar a proposta da República Democrática Alemã de fornecimento de fábricas e usinas completas, máquinas e equipamentos diversos, em troca de café e outros produtos.[18]

Ainda no que diz respeito às relações comerciais com a Europa Oriental, cabe mencionar a missão especial chefiada por João Dantas. Quando de seu regresso em meados de junho de 1961, afora os instrumentos de cooperação cultural e científica, deixou um saldo de sete acordos comerciais firmados com países socialistas: Bulgária (21 de abril de 1961), Iugoslávia (29 de abril de 1961), Romênia (15 de maio de 1961), Hungria (15 de maio de 1961), Tchecoslováquia (19 de maio de 1961), Polônia (25 de maio de 1961) e Albânia (10 de junho de 1961). Os acordos visaram basicamente a troca de matérias-primas por produtos industriais. Assim, o café, o algodão, o cacau, as fibras e os minérios brasileiros seguiram em troca do carvão, do petróleo, de produtos químicos, de máquinas agrícolas, de metais ferrosos, de equipamento industrial, de zinco e de chumbo. A missão João Dantas manteve, ainda, conversações de natureza econômica com os governos da Alemanha Oriental, Itália e Áustria, sem, contudo, firmar acordos. Ao término da missão especial, Jânio determinou a constituição de um grupo de trabalho para dar cumprimento às negociações.[19]

URSS e China

Uma das questões que mais catalisou atenções nas discussões sobre a política externa na gestão Jânio/Afonso Arinos e prolongou-se na de San Tiago Dantas na pasta das Relações Exteriores, sob o regime parlamentarista, foi a relativa ao restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética, interrompidas, como já se viu, desde 1947.

Paulo Leão de Moura, à frente da delegação comercial brasileira, concluiu com a União Soviética, em fins de maio de 1961, conversa-

[18] *Relatório*, 1961, p. 15-16, 52-53, 55-56.

[19] *Relatório*, 1961, p. 57; Missão Especial no Leste Europeu, *RBPI*, *15*: 114-115, set. 1961.

ções segundo as quais se estabelecia "a criação de delegações comerciais permanentes de dez pessoas, em Moscou e no Rio de Janeiro, [aumentando-se] para oito milhões de dólares o limite de crédito técnico e possibilidade de mútua concessão de créditos superiores a esse limite". No ensejo, a União Soviética fez uma aquisição de 20 mil toneladas de café e assumiu compromisso para mais 15 mil.[20] A missão comercial, no seu retorno ao país, trouxe mensagem de Brezhnev e Kruschev dirigida a Jânio Quadros na qual constava que o restabelecimento de relações seria recebido com satisfação, e convidava o presidente brasileiro para uma visita à União Soviética. Por seu turno, o Brasil recebeu desse país uma missão que, ao retornar, levou mensagem de Quadros, na qual, entre outras coisas, aceitava o convite de visita.

Com respeito à China, Jânio enviou uma missão comercial chefiada pelo seu vice-presidente, João Goulart. Já foi acentuado que essa missão estava ligada não só à busca de novos mercados, mas também a razões de prestígio internacional, tendo-se em conta o peso da China no concerto mundial. Acentuou-se também que tal missão teve efeitos internos negativos, embora positiva, bilateralmente considerada.[21]

Nações afro-asiáticas

O ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, concebia que ao Brasil – pelas suas características étnicas e culturais – estava reservado papel de destaque no mundo afro-asiático, integrado por nações subdesenvolvidas, muitas delas recém-saídas do estatuto colonial. Para Jânio, da mesma forma, o Brasil "deveria tornar-se o elo, a ponte entre África e Ocidente, visto quão íntimas são as ligações entre ambos os povos". Afora isso, não se perdia de vista o aumento do mercado para a produção brasileira. Comparada às gestões

[20] Brasil–URSS, *RBPI*, *15*: 116-117.

[21] Moneta (1973, p. 130-131, 134). Jânio, antes da posse, enviara o jornalista João Ribeiro Dantas para os EUA, a fim de sondar o governo norte-americano sobre o incremento das relações do Brasil com a URSS e a China Comunista (cf. Manzur, 2000, p. 136-137).

anteriores, a de Jânio deu atenção especial às relações com a África Negra. A frase "Portugal pode perder Angola; mas o Brasil não!" a ele atribuída é ilustrativa.[22]

Jânio não tardava em converter em iniciativas concretas suas promessas da campanha eleitoral, fato que levou à abertura de várias frentes ao mesmo tempo, não obstante o curto período de sua gestão. Assim, determinou que se fizesse reexame da política brasileira para a África. Na ONU, o Brasil prometia adotar linha própria de apoio ao anticolonialismo e afastamento, nesse aspecto, da delegação portuguesa, conforme afirmado.[23]

Com efeito, o Grupo de Trabalho para a África, formado no Itamaraty em 3 de março de 1961, incumbido de "apresentar conclusões sobre as missões diplomáticas e repartições consulares nos novos Estados africanos e de propor medidas concretas para o desenvolvimento das relações econômicas, comerciais e culturais entre o Brasil e o continente africano", concluiu que a presença brasileira "no complexo político africano" deveria "estar isenta de qualquer tendência de intervencionismo ou atitude partidária nos assuntos locais ou nas questões ainda não-consolidadas internacionalmente." A ênfase que se dava à África pode ainda ser observada nos acordos culturais, no programa de bolsas para estudantes, e na criação de um sistema de consultas firmado com a Organização Interafricana de Café visando à defesa do seu preço no mercado internacional. Uma linha de navegação entre o Brasil e a Indonésia, com escalas na África, deveria aumentar a aproximação. Ainda a destacar a criação das novas embaixadas junto aos governos de Gana, Nigéria e Senegal, além da abertura de consulados.[24]

A política africana de Jânio, todavia, sofreu críticas. Segundo Rodrigues (1964), teria tido equívocos e poucos resultados concretos.

[22] José Honório Rodrigues (1964, p. 319); Quadros (1978, p. 76-77); Discurso de posse de Afonso Arinos, 1961, p. 137; L. de A. Nogueira Porto, A política exterior: da Independência ao "pragmatismo", *Política e Estratégia*, São Paulo, *4* (2): 280-297, p. 285.

[23] José Honório Rodrigues, O presente e o futuro das relações africano-brasileiras (II), *RBPI*, *19*: 504-505; Quadros (1978, p. 76).

[24] *Relatório*, 1961, p. 39-40; Rodrigues (1964, p. 321-322); Moneta (1973, p. 133-134); Novas missões diplomáticas do Brasil, *RBPI*, *14*: 151-153, jun. 1961.

Não teria ido além dos votos de abstenção na ONU com respeito às questões angolana e argelina. A de Angola teria sido mal encaminhada, e o voto de abstenção não fazia consonância com os proclamados anticolonialismo e autodeterminação dos povos. O Brasil vacilara. Apesar de apoiado por lideranças de importantes partidos no Congresso no tocante a um eventual voto na ONU contra o colonialismo, o governo absteve-se em razão de compromissos anteriores com Portugal.[25]

O contexto hemisférico

Com os Estados Unidos, além do relativo à Aliança para o Progresso e da obtenção de créditos (negociações de Moreira Sales e Clemente Mariani, mencionadas), cumpre assinalar a assinatura do III Acordo sobre Produtos Agrícolas, em 4 de maio de 1961, no Rio de Janeiro. Os recursos decorrentes de venda de um milhão de toneladas de trigo ao Brasil seriam emprestados pelos Estados Unidos para aplicação em programas de desenvolvimento, sendo 20% do seu total destinados ao Nordeste.

As relações entre Brasil e Cuba, em 1961, foram "corretas", segundo o relatório ministerial. A posição brasileira, todavia, com respeito ao regime de Fidel Castro, consentânea com o princípio de não-intervenção, foi uma das questões que, juntamente com a relativa às relações com a União Soviética, mais chamou a atenção da opinião nacional. Jânio recusou-se a apoiar os Estados Unidos no momento em que se planejava tomar uma atitude armada contra o regime de Castro, conforme ficou evidenciado na conferência, em fevereiro de 1961, com Adolf Berle Jr., enviado do governo norte-americano. Quadros não recuou dos princípios da autodeterminação e da não-intervenção. Quando da invasão da baía dos Porcos, manifestou "profunda apreensão" com o que sucedia em Cuba, além de pedir "cessação das hostilidades" e "apuração da procedência e da natureza das forças desembarcadas naquela República", em telegrama enviado à embaixada do Brasil na ONU.[26]

[25] Cf. Rodrigues (1964, p. 322, 323-331).

[26] *Relatório*, 1961, p. 6-7, 9; Bandeira (1973, p. 406-409); id. (1989, p. 58); Política Externa Independente: um balanço, cit., p. 63.

No período de 21 a 23 de abril de 1961, Jânio e Arturo Frondizi, presidente da Argentina, reuniram-se na cidade gaúcha de Uruguaiana, acompanhados pelos seus respectivos chanceleres, Afonso Arinos e Diógenes Taboada, além dos embaixadores Aguinaldo Boulitreau Fragoso e Carlos Manuel Muñiz, que serviam, respectivamente, em Buenos Aires e no Rio de Janeiro. No encontro, conversaram os presidentes, entre outros assuntos, sobre relações econômicas, cooperação cultural, política, militar, intercâmbio de informações científicas (sobretudo na área nuclear), bem como a respeito da questão cubana e de eventual restabelecimento das relações do Brasil com a União Soviética e outros países comunistas. Das conversações resultaram um acordo cultural, duas declarações (uma de natureza econômica, outra política) e o Convênio de Amizade e Consulta, pelo qual se instituiria um sistema de troca de informações e coordenação da atuação internacional. A esse convênio poderiam aderir outras nações americanas. O encontro entre os presidentes representa um dos momentos culminantes do processo, iniciado em 1958, de aproximação Brasil–Argentina. A proposta de Jânio para criação de um bloco neutralista no Cone Sul não teve acolhida de Frondizi, contrário a um afastamento dos Estados Unidos. Em razão da sua natureza, a reunião, antes de sua realização, chamou a atenção do governo norte-americano.[27]

A visita de Adolfo Mujica, chanceler argentino, a Brasília e ao Rio de Janeiro, no período de 6 a 10 de julho de 1961, oportunidade em que firmou com Afonso Arinos acordo e convênio ligados ao serviço diplomático, deu continuidade à aproximação maior entre os dois países, observada desde a presidência de JK.

No aspecto econômico, cumpre ainda observar que, em 1961, começou a se reunir o Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil–Argentina, criado em 19 de setembro de 1958, objetivando o aumento do intercâmbio de manufaturas entre ambos os países.

Por fim, vale ainda registrar, no referente ao contexto hemisférico e para ilustrar a crise então vivida pelo sistema interamericano, a

[27] Encontro entre os presidentes do Brasil e da Argentina, *RBPI*, *14*: 141-142, jun. 1961; *Relatório*, 1961, p. XII; Bandeira (1987, p. 38-39); Moneta (1973, p. 131-132); Vidigal (2001, p. 10, 12-13, 187-221, 269-270).

interrupção das relações diplomáticas – mas não das consulares – do Brasil com a República Dominicana, em 1961, decorrência de decisão da VI Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada em agosto de 1960, em São José da Costa Rica.[28]

Aliança para o Progresso

Coincidiu com a gestão Jânio Quadros o lançamento, pelo governo norte-americano, da Aliança para o Progresso, iniciativa de ampla repercussão na América Latina e sobre a qual houve intenso debate interno. O plano foi exposto por John F. Kennedy, em 13 de março de 1961, na Casa Branca, aos representantes diplomáticos dos países latino-americanos.[29] Para apreciá-lo, a OEA convocou uma reunião extraordinária do Conselho Econômico e Social Interamericano, que se realizou em Montevidéu de 5 a 17 de agosto daquele ano. Chefiou a delegação brasileira Clemente Mariani, ministro da Fazenda.[30] O governo norte-americano prometeu destinar 20 bilhões de dólares à Aliança para serem empregados em programas de desenvolvimento da América Latina no decorrer dos então próximos dez anos.[31]

É oportuno lembrar que o governo cubano não subscreveu a Carta de Punta del Este. Guevara, chefe da delegação da ilha e então presidente do Banco Nacional de Cuba, quando do seu retorno, fez escala em Brasília, onde recebeu de Jânio Quadros a Ordem do Cruzeiro do Sul. Tal gesto contribuiu, em muito, para aumentar a oposição interna à política de Jânio Quadros.[32]

O plano de cooperação econômica norte-americano contido na Aliança para o Progresso corresponde a uma resposta, ainda que tardia, à aceitação da Operação Pan-Americana formulada por Juscelino K. de Oliveira. Entre a proposta de JK (junho de 1958) e o

[28] *Relatório*, 1961, p. 10-13, 19.
[29] A tradução oficial do discurso de Kennedy encontra-se transcrita na *RBPI*, *14*: 143-150, jun. 1961. Veja-se Vidigal (2001, p. 231-233).
[30] Conferência Econômica Interamericana, *RBPI*, *15*: 103-109, set. 1961.
[31] *Relatório*, 1961, p. XIII.
[32] Malan (1984, p. 97, nota 154); Bandeira (1973, p. 413).

plano de Kennedy (março de 1961), ocorreu a derivação de Cuba para o bloco socialista, fato que teria precipitado a decisão do governo norte-americano.[33]

Para os críticos, a Aliança situava-se no plano norte-americano destinado a "manter e reforçar a influência dos Estados Unidos sobre a América Latina", e era vista como "contrapartida positiva do esforço americano para esvaziar a revolução cubana". A Aliança seria, assim, reformista e contra-revolucionária, reedição de uma forma de "imperialismo ilustrado" norte-americano, oposta à reforma social e pela manutenção do *statu quo*. A Aliança teria sido uma técnica de intervenção dos Estados Unidos nos assuntos internos de outros países do hemisfério. De qualquer forma, um instrumento para vincular os países latino-americanos visando ao isolamento de Cuba.[34]

No conflito de opiniões sobre a Aliança para o Progresso, Lincoln Gordon, embaixador dos Estados Unidos no Brasil, publicou, em 1961, artigo em sua defesa, embora em nome pessoal, e não como representante de qualquer órgão norte-americano. Depois de diferenciar o Plano Marshall, aplicado à Europa em 1947, do programa da Aliança, afirmou, todavia, que havia analogia entre os dois planos e que,

> havendo esforços suficientemente intensos de auto-ajuda da América Latina, a soma apreciável de recursos públicos externos dos Estados Unidos, das instituições internacionais e das nações européias [deveria] – embora num período de tempo maior – ser comparável à que foi canalizada para o Plano Marshall.

Gordon ainda enfatizou a necessidade do alinhamento da América Latina na Guerra Fria.[35]

Roberto Campos, quando embaixador do Brasil nos Estados Unidos, fez uma análise sobre as expectativas da Aliança para o

[33] Malan (1984, p. 94); Lafer e Peña (1973, p. 99); *Relatório*, 1961, p. 150.

[34] Julien (1970, p. 265); Dreifuss (1987, p. 111); Octavio Ianni, Diplomacia e imperialismo en las relaciones interamericanas, in: Cotler e Fagen (1974, p. 38-40); Ianni (1974, p. 20-21); Carone (1985, p. 123); Manzur (2000, p. 170).

[35] Lincoln Gordon, Relações dos Estados Unidos com a América Latina especialmente o Brasil, *RBPI*, *15*: 13-30, set. 1961, passim.

Progresso perante platéia norte-americana, da qual merecem destaque alguns de seus aspectos. Depois de observar, entre outras coisas, que havia então na América Latina recrudescimento do nacionalismo e que a "política internacional independente", levada a efeito por países da área, refletia afirmação da personalidade nacional e diferentes maneiras de ver as conseqüências da Guerra Fria, distinguiu o neutralismo afro-asiático da referida política internacional independente. As diferenças entre um e outra eram: a) as nações da América Latina eram fiéis ao sistema interamericano, e não sistematicamente não-alinhadas; b) não estavam interessadas em formar um terceiro bloco; e c) optaram pela democracia e pelo capitalismo. A Aliança diferia do Plano Marshall não só pela menor quantidade do fluxo de recursos, mas também porque promoveria "utilização melhor das capacidades" da economia norte-americana, então com desemprego e excesso de produtos alimentícios. Ao analisar a antinomia "comércio *versus* ajuda", afirmou que a deterioração dos preços dos produtos primários exportados pela América Latina aos Estados Unidos havia descido a tais níveis, cuja perda superava, segundo calculou-se, o que se recebia "sob a forma de empréstimo e doações". Disso decorria que a ajuda não se traduzia em desenvolvimento das economias latino-americanas. A Aliança, vista como reformista, era combatida tanto pela esquerda como pela direita na América Latina. Entre as conclusões, merece realce a que relacionou ajuda externa com liberdade de organização econômica:

> Usar a ajuda externa como arma para interferir na liberdade dos governos quanto à escolha das formas de organização econômica e de distribuição de encargos entre empresas públicas e privadas poderá gerar uma fricção perigosa, que é imperativo evitar, sob pena de o desejo de impedir uma socialização limitada levar a uma experiência socialista.[36]

No que se refere à deterioração dos termos de troca, cabe mencionar que, em 16 de dezembro de 1962, o ex-presidente Juscelino

[36] Roberto de Oliveira Campos, Reflexões incômodas sobre a Aliança para o Progresso, *Cadernos Brasileiros*, Rio de Janeiro, *5* (1): 10-20, s. d.; Dubnic, A política externa do Brasil..., cit., 1961, p. 74.

Kubitschek afirmou à imprensa francesa que, em conseqüência da queda do preço do café, o Brasil em sete anos perdeu mais do que recebeu dos EUA. Era, assim, necessária a "reformulação da Aliança para o Progresso".[37]

A Aliança para o Progresso não empolgou positivamente a opinião da América Latina. No Brasil, recebeu a repulsa dos nacionalistas que viam na aplicação dos programas da Aliança – numa área carente de quadros técnicos e de tecnologia, mas com forte presença de empresas norte-americanas – o aumento da dependência em relação aos Estados Unidos.[38]

Reação interna e continuidade

Vale registrar, ainda em relação à curta gestão Jânio Quadros, o envio do diplomata João Augusto de Araújo Castro, como observador, à Reunião Preliminar e Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não-Alinhados, realizada no Cairo, no período de 5 a 13 de julho de 1961.[39]

Apesar da reafirmação de que o Brasil fazia parte do mundo livre, sua nova atitude em relação à África, a intenção de restabelecer relações diplomáticas com a União Soviética e o posicionamento em relação a Cuba provocaram reação entre os conservadores, que viram na política exterior de Jânio um perigoso e novo alinhamento internacional do Brasil.[40]

A administração Jânio Quadros assumia duplo caráter, cujos elementos eram aparentemente conflitantes. No plano interno, a ortodoxia adotada para estabilizar a economia, bem como outras medidas administrativas, eram de natureza conservadora. No externo, por tudo que foi exposto até aqui, a administração mostrava-se avançada, o que agradava às esquerdas e aos nacionalistas.[41] Com efeito, em razão do seu estilo próprio de governar, Jânio apresentou

[37] Diário dos acontecimentos mundiais, *RBPI*, *20*: 764-769, dez. 1962.
[38] Lafer e Peña (1973, p. 115-116).
[39] *Relatório*, 1961, p. 53.
[40] Cf. José Honório Rodrigues (1964, p. 323, 331-333).
[41] Odália (1968, p. 412-413).

sua política externa de modo que lhe rendesse dividendos políticos internos. Assim, já na campanha presidencial, defendeu a revolução cubana e o reatamento com a União Soviética. Até visitou Cuba, a convite, recebido em março de 1960, de Fidel Castro.[42] Uma vez no poder, sua política externa desagradou a UDN – que o apoiara na eleição presidencial – e às lideranças conservadoras com grande poder de fogo, como Carlos Lacerda.[43] Na crise política da renúncia, na qual a falta de apoio a Jânio no Congresso Nacional teve papel decisivo, não se pode deixar de relacionar sua política externa como um componente que contribuiu para o distanciamento entre ele e a UDN.

Segundo Bandeira, Jânio colhia frutos não desejados ao usar a política externa como instrumento a serviço da resolução de problemas internos. O rígido programa econômico-financeiro de Jânio tinha no neutralismo retórico um instrumento para se fortalecer perante a esquerda, conforme concluíra Douglas Dillon, secretário do Tesouro norte-americano, após com ele se contatar. A preocupação com os efeitos internos é confirmada pelo fato de o discurso ter ido além do real. Assim, quando da tentativa de invasão de Cuba (17 de abril de 1961) por forças anti-revolucionárias apoiadas pelos EUA, manifestou apenas "profunda apreensão". Não restabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética, bem como não reconheceu a China Continental.[44]

Embora a renúncia de Jânio Quadros tenha provocado grave crise política interna e mudança de rumos, o mesmo não aconteceu no referente à política externa. Francisco Clementino de San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores do primeiro gabinete parlamentarista, do qual Tancredo Neves era o primeiro-ministro, deu continuidade àquela política. Essa continuidade deve-se, sobretudo, ao fato de a Política Externa Independente ter sido desdobramento de uma tendência da política exterior brasileira que, a rigor, vinha desde o segundo governo Vargas. Tendência essa de não acompanhar a política exterior norte-americana, e que decorria da emergência de nova configuração econômica brasileira, que modificava a complementaridade das economias dos dois países.[45]

[42] Cf. Bandeira (1973, p. 402-403, 406).
[43] Moneta (1973, p. 135).
[44] Bandeira (1989, p. 58); Vidigal (2001, p. 187-188).
[45] Odália (1968, p. 412-413); Moneta (1973, p. 137); Bandeira (1973, p. 405, 420); Vidigal (2001, p. 242).

João Goulart–Parlamentarismo (7 de setembro de 1961/31 de março de 1964)

San Tiago Dantas

San Tiago Dantas, não obstante fosse oposicionista, fora designado por Jânio Quadros para chefiar a embaixada do Brasil junto à ONU. Implantado o parlamentarismo no Brasil, assumiu o Ministério das Relações Exteriores sucedendo a Afonso Arinos de Melo Franco. Não só deu continuidade à política de Jânio/Afonso Arinos, como tornou-se um dos mais importantes formuladores da Política Externa Independente. Esta, segundo ele, não fora um plano estratégico concebido *a priori*, mas uma atitude, uma maneira de ver e encaminhar os assuntos internacionais, embasada na

> consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

Informa-nos ainda o chanceler que "os fatos precederam as idéias". A PEI, de início, fora um "critério geral". Conforme esquematizou San Tiago Dantas, tinha as seguintes diretrizes:

> a) contribuição à preservação da paz, por meio da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não-autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole.

San Tiago Dantas acrescentou ainda: "política de autoformulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional". A política exterior do Estado aparece, desse

modo, como uma das faces da sua política geral em busca do desenvolvimento econômico e da reforma social. Assim, a ampliação do mercado externo para os produtos brasileiros constituiu uma das preocupações básicas da PEI, vista como necessária para aumentar a capacidade de importação do país e fazer face ao imperativo de se lhe aumentar o produto nacional bruto. Estimava-se que a população do Brasil atingiria 100 milhões de habitantes em 1970. Sem descurar dos tradicionais recebedores de produtos brasileiros – EUA e Europa Ocidental –, a intenção era aumentar o intercâmbio com a América Latina e com os países socialistas.[46]

Para San Tiago Dantas, o pan-americanismo era "um instrumento de luta pela emancipação econômica e social das nações deste hemisfério", pois estava ultrapassada sua fase jurídico-política. Deveriam as nações americanas "estimular e institucionalizar a sua colaboração recíproca para vencer os problemas de elevação do nível de vida e de cultura de suas populações, sem intervir, contudo, em questão de ordem interna das nações, nem impor limites à autodeterminação dos povos".[47] Aos países americanos, propunha um relacionamento baseado na igualdade, sem atenção a blocos ou preferências. Com referência específica à Argentina, propunha uma política de cooperação e afeto. No que dizia respeito a Cuba, defendia o princípio de não-intervenção.

No entender do primeiro chanceler do parlamentarismo, certas empresas internacionais poderiam ser fator de perturbação institucional. Depois de fazer menção às causas da revolução cubana, afirmou:

> A instabilidade das instituições democráticas no hemisfério, a intermitência com que se reapresentam regimes ditatoriais, tem sua origem no subdesenvolvimento econômico, nas desigualdades sociais e no sistema egoístico de um certo tipo de empresas de âmbito internacional, que perturbam o funcionamento normal dos

[46] San Tiago Dantas (1962, p. 5-6, 11, 50-51); *Id.*, Discurso de posse do chanceler San Tiago Dantas, *RBPI*, *27*: 440-445, set. 1964.

[47] José Francisco Paes Landim (org.), O pensamento de San Tiago Dantas, *Relações Internacionais*, Brasília, *2*: 40-53, 1978, passim; San Tiago Dantas (1962, p. 17-19).

> regimes e, muitas vezes, alimentam as sedições. Se quisermos acautelar a democracia americana dos riscos políticos que a ameaçam, nossas atenções terão de concentrar-se em medidas de promoção do desenvolvimento e da emancipação econômica e social, únicas capazes de fortalecer a estrutura política desses países [...].[48]

Cabe ainda ressaltar a adoção de uma posição de independência em relação a blocos. Com efeito, na ONU, o Brasil prometia votar caso a caso, segundo os objetivos permanentes da política internacional do Brasil e na defesa dos seus interesses. Tal atitude desinibia o governo brasileiro na procura do que se designava por normalização das relações comerciais e diplomáticas com todos os países. Aquelas com os integrantes do mundo socialista objetivavam o aumento do mercado para os produtos brasileiros, em atenção às necessidades de importação, já referidas. Todavia, as relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas não implicariam "simpatia, ou mesmo tolerância, em relação a regimes que se inspiram em princípios diversos dos que informam o sistema democrático representativo, que praticamos". As eventuais infiltrações poderiam ser contidas com medidas de ordem interna. Com referência à Europa Ocidental, a intenção era expandir as relações comerciais, políticas e culturais.[49]

Brasil–Argentina

No contexto hemisférico, a política de San Tiago Dantas reafirmou o relacionamento internacional sem discriminações, contrário a blocos, na "base de absoluta igualdade", e com atenção especial à Argentina, conforme foi dito. A política externa de Jânio, como já se viu, incluíra uma aproximação maior com a América Latina, que começava pelo entendimento com aquela nação platina, consubstanciado nos acordos de Uruguaiana, instrumentos de cooperação que, entre outras coisas,

[48] San Tiago Dantas (1962, p. 21-22); Resenha da política exterior do Brasil, *RBPI*, *17*: 20.

[49] Cf. San Tiago Dantas (1962, p. 20-25); Landim, O pensamento de San Tiago Dantas cit, p. 42.

estabeleceram o sistema de consultas recíprocas. A continuidade foi marcada pelo encontro dos presidentes João Goulart e Frondizi no aeroporto do Galeão – escala do presidente argentino com destino aos Estados Unidos –, em 24 de setembro de 1961, oportunidade em que assinaram uma declaração, confirmando o entendimento entre os dois países. Nessa mesma linha, situa-se a viagem de San Tiago Dantas a Buenos Aires, no mês de novembro, em retribuição à do chanceler Mujica ao Rio, ocorrida na gestão Jânio Quadros. San Tiago Dantas assinou na capital portenha, com o ministro das Relações Exteriores, Miguel Angel Cárcano, uma declaração conjunta (15 de novembro de 1961), reafirmando os princípios da Declaração de Uruguaiana. Constava de 11 pontos nos quais os dois governos manifestaram concordância a respeito de questões relativas à ordem internacional, à salvaguarda da democracia e à promoção do desenvolvimento. Nas conversações dos chanceleres foram ainda incluídas questões econômicas, comerciais e culturais comuns aos dois países, bem como foi previsto o funcionamento de uma Comissão Mista Permanente de Consulta. Foram ainda firmados um tratado de extradição e uma convenção sobre assistência gratuita.[50]

É importante notar que o acordo de consultas recíprocas com a Argentina já fora inaugurado na gestão Juscelino Kubitschek/Horácio Lafer. Tanto San Tiago Dantas quanto o chanceler de JK acreditavam estar superado o período de rivalidade entre os dois países. Com efeito, em discurso pronunciado na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires, San Tiago Dantas, depois de falar na superação dos antagonismos, afirmou que os dados econômicos apontavam no sentido da integração. Não só pelo que tinha de complementar entre as duas economias, mas também pelo que representaria a integração dos dois mercados. Brasil e Argentina seriam o núcleo de um grande mercado latino-americano. A cooperação, todavia, deveria ser estendida para a área cultural e científica.[51]

Em 29 de maio de 1962, o presidente Frondizi foi deposto. Com isto, previu-se uma reorientação da política externa da Argentina, na

[50] *Relatório*, 1961, p. 12-13; San Tiago Dantas (1962, p. 21, 45, 38-41); Moneta (1973, p. 133); Vidigal (2001, p. 244-246).

[51] San Tiago Dantas (1962, p. 48, 29-35); *Relatório*, 1961, p. 12.

qual se incluía o fim do "espírito de Uruguaiana", assinalando, assim, a interrupção da aproximação, iniciada em 1958, entre os dois maiores países da América do Sul.[52]

Aliança para o Progresso e Estados Unidos

Ao estudar-se a Aliança para o Progresso, não se pode perder de vista que no Brasil o momento é o do nacional-desenvolvimentismo e do populismo. A posição de San Tiago Dantas com respeito à Aliança era moderada e conciliadora entre os planos políticos interno e externo. Aceitava a ajuda externa, mas desde que tal ajuda não implicasse influência na maneira de promover o desenvolvimento. Não abriria mão, pois, o país da sua autonomia de planejá-lo e receber apoio técnico e econômico externo que se conformasse com o planejamento nacional. Apreciava, assim, a formulação da Aliança para o Progresso, mas ressalvava que "interesses de organizações privadas, colidentes com os países subdesenvolvidos (...) [poderiam] desnaturar os propósitos enunciados pelo governo norte-americano, frustrando, desse modo, os próprios objetivos da ação internacional dos Estados Unidos".[53]

O fato é que a Aliança não produzia os efeitos esperados. Em outubro de 1962, o ex-presidente Juscelino Kubitschek, juntamente com o ex-presidente da Colômbia, Alberto Lleras Camargo, foram incumbidos, pela Organização dos Estados Americanos, de proceder a estudos sobre os problemas pelos quais passava o programa de cooperação. No relatório apresentado, em junho do ano seguinte, o ex-presidente brasileiro concluiu, entre outras coisas, que a Aliança então requeria

> reformulação nos Estados Unidos dos aspectos conceituais, legais, administrativos e financeiros do programa [...] [e] imediato exame, com todo o relevo e toda a prioridade, do problema de perda de substância do comércio exterior da América Latina, causa primeira de todos os males que afligem o continente.[54]

[52] Vidigal (2001, p. 259-261, 264).
[53] San Tiago Dantas (1962, p. 13, 25).
[54] Relatório sobre a Aliança para o Progresso apresentado à OEA pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek, RBPI, 24: 634-650, dez. 1963.

De fato, a queda dos preços dos produtos primários anulava os efeitos da cooperação.

Em razão do convite para visitar os Estados Unidos feito por Kennedy a Jânio antes da renúncia, da importância do Brasil no contexto sul-americano, e da intenção de Goulart em receber o mesmo convite para aumentar seu prestígio interno e dar um tom moderado à sua administração, foi organizado o encontro dos presidentes no país do Norte, em abril de 1962. A pendência relativa à expropriação da ITT foi colocada e entre ambos os presidentes ficou assentado um acordo básico pelo qual Goulart concordou em que a nacionalização pacífica de empresas deveria ser precedida de negociação sobre ajuste de contas, mas com um alongamento dos pagamentos referentes à indenização. Goulart e sua comitiva trataram ainda com Kennedy e/ou seus assessores o referente a problemas econômicos, à política externa brasileira, à inflação, a golpes militares na América Latina e à infiltração esquerdista no Brasil.[55] Após dois dias de conversações, os presidentes firmaram um comunicado conjunto no qual Goulart "manifestou a intenção de seu governo de manter condições de segurança que permitirão ao capital privado desempenhar o seu papel vital no desenvolvimento da economia brasileira" e "declarou que nos entendimentos com as companhias para a transferência das empresas de utilidade pública para a propriedade do Brasil será mantido o princípio da justa compensação com reinvestimentos em outros setores importantes, para o desenvolvimento econômico do Brasil".[56] No discurso feito ao Congresso dos Estados Unidos, Goulart ressaltou a importância da amizade entre os dois países e abordou pontos essenciais das suas relações de modo claro, numa linguagem nacional-desenvolvimentista, mas em tom moderado. Afirmou que a inflação observada nos países da América Latina decorria ainda da guerra, mas tais países não tiveram a seu favor nenhum plano de cooperação internacional como tivera a Europa no período de 1948 a 1952. Reclamou também da deterioração dos termos de troca entre produtos primários e manufaturados. Acolheu com simpatia a Aliança para o Progresso, mas ressalvou ter receio no referente à sua execução:

[55] Cf. Parker (1977, p. 37-40).
[56] Apud San Tiago Dantas (1962, p. 229-232).

> Se a "Aliança para o Progresso" depender de um esforço dos países latinos para alcançarem com rigor técnico absoluto um planejamento global, no campo econômico e social, e para eliminarem previamente certos fatores de instabilidade, podemos admitir embaraços capazes de prejudicar a urgência de soluções inadiáveis.

Goulart, no ensejo, fez elogio à democracia representativa.[57]

Os resultados da viagem de Goulart aos EUA foram restritos, uma vez que o empréstimo de 131 milhões de dólares para o Nordeste, por meio da Sudene de Celso Furtado, acabou não vindo em razão da pretensão norte-americana em controlar sua aplicação, e tanto o FMI quanto os bancos particulares permaneceram em atitude de expectativa, aguardando medidas de combate à inflação por parte do governo brasileiro.[58]

Afora as diferenças de enfoque sobre a Aliança para o Progresso, discutida e repelida mormente pela esquerda nacionalista, as relações com os Estados Unidos em 1962-1963 apresentavam focos de discordância. O governador Leonel Brizola, do Rio Grande do Sul, desapropriou a subsidiária da ITT, gigante multinacional das comunicações. Reagindo a tal ato e prevenindo-se contra outros da mesma natureza, o Congresso dos EUA votou a emenda Hikenlooper, pela qual a ajuda norte-americana ficaria suspensa nos países que procedessem a nacionalizações "sem indenização imediata, adequada e efetiva".[59] Em agosto de 1962, o Congresso Nacional alterou a lei de remessa de lucros. Essas razões foram suficientes para que o governo norte-americano se sentisse pressionado internamente. Diminuíram os investimentos estrangeiros no país e caiu pela metade, em 1962-1963, a ajuda financeira norte-americana, exceto para Carlos Lacerda, governador do então Estado da Guanabara.

O quadro interno brasileiro era difícil, agravado pelo aumento da inflação, dos déficits públicos e do balanço de pagamentos. San Tiago Dantas, o novo ministro da Fazenda de João Goulart logo após a abolição do parlamentarismo, obteve, em março de 1963, em Washington,

[57] Apud San Tiago Dantas (1962, p. 224-228); Visita do presidente sr. João Goulart aos Estados Unidos e ao México, *RBPI*, 5 (18): 330-334, 1962.
[58] Bandeira (1973, p. 424); Skidmore (1975, p. 265-266).
[59] [illegible]

um crédito de 398,5 milhões de dólares, mas condicionada sua maior parte à adoção de medidas de controle da economia e saneamento financeiro. Apenas 84 milhões tiveram liberação imediata.[60]

A questão cubana

Já na apresentação do programa de governo do primeiro-ministro Tancredo Neves, sob o regime parlamentarista, a posição brasileira com respeito a Cuba apareceu bem definida: "Com relação a Cuba, o governo brasileiro manterá atitude de defesa intransigente do princípio de não-intervenção, e por considerar indevida a ingerência de qualquer outro estado, seja sob que pretexto for, nos negócios internos".[61]

Na inauguração da prática parlamentarista, San Tiago Dantas, em resposta a interpelações de deputados, esclareceu que o Brasil se manteria fiel ao princípio da autodeterminação, como faria em relação a qualquer outro país; não se tratava de "simpatia ideológica": "O princípio da não-intervenção protege um governo de fato, do mesmo modo que um governo de direito. O princípio da não-intervenção protege um regime democrático, do mesmo modo que um regime não-democrático".[62]

No Congresso, repercutia a atenção que a opinião nacional dava ao posicionamento brasileiro em face da nova situação de Cuba e à posição desse país na comunidade americana de nações.

O exame da expulsão do governo cubano do sistema interamericano foi objeto da VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, ocorrida em Punta del Este, Uruguai, de 22 a 31 de janeiro de 1962, e convocada por Resolução do Conselho da Organização dos Estados Americanos (OEA). O governo brasileiro não abandonou nessa reunião os princípios acima aludidos. Sua posição, contudo, foi conciliatória. Buscou uma solução pacífica que se coadunava, inclusive, com sua concepção de que a questão cubana

[60] Cf. Moneta (1973, p. 139-140); Malan (1984, p. 103); Skidmore (1975, p. 293).
[61] San Tiago Dantas (1962, p. 21).
[62] Resposta a interpelações dos srs. Deputados, *RBPI*, 27: 446-481, set. 1964, p. 465-467.

situava-se no contexto da Guerra Fria e, em razão disso, dever-se-ia trabalhar pelo abrandamento das tensões. O Brasil, aliás, já se abstivera de votar a solicitação da reunião feita pela Colômbia ao Conselho da OEA, por entender que não era o caso de se invocar o Tratado do Rio de Janeiro, em que ela se baseava.[63]

Dez dias antes da reunião em Punta del Este, portanto a 12 de janeiro de 1962, o ministro San Tiago Dantas pediu a presença dos chefes de missão diplomática dos Estados americanos para um encontro no Itamaraty, com a finalidade de informar-lhes sobre a posição que seria adotada pelo Brasil na questão cubana. O chanceler adiantou-lhes que seria uma solução diplomática e respeitaria a autodeterminação dos povos. Assim, propunha uma solução conciliatória e cuidadosa. A transcrição de um trecho final a ilustra:

> [...] O único meio de alcançarmos esse duplo resultado parece ser não uma cominação, que apenas abra à aplicação de sanções um curto caminho sem alternativa, mas uma resolução em torno da qual ainda seja possível um esforço de cooperação que temos o dever indeclinável de tratar, antes de considerarmos inviáveis as nossas esperanças de pacificação [...].

San Tiago Dantas propunha a "elaboração do estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério e sobre o qual, ouvidas as partes, se pronunciaria o Conselho da OEA". Tal solução preservaria o princípio da não-intervenção e, ao mesmo tempo, poderia "como recurso final" criar "condições de neutralização do regime instaurado na República de Cuba em bases jurídicas válidas, semelhantes às que se têm estabelecido ou proposto em outras áreas do mundo". Em síntese, a posição brasileira visaria respeitar o princípio de não-intervenção e ao mesmo tempo, para a defesa da democracia no continente, neutralizar o regime cubano por meio de um estatuto que regulasse as suas relações com o restante da América.[64]

Às vésperas da reunião de Punta del Este, os ex-ministros das Relações Exteriores do Brasil, então presentes no país – José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio

[63] Discurso de Afonso Arinos na ONU, *RBPI*, *18*: 370-375; *Relatório*, 1961, p. 21-22.
[64] Apud San Tiago Dantas (1962, p. 105-108).

Lafer –, publicaram no jornal *O Globo* nota pedindo a eliminação de Cuba da OEA.[65] Argumentaram que as nações americanas tinham compromissos assumidos, em mais de uma oportunidade – Bogotá (1948), Caracas (1954), Washington (1951), Santiago (1959) e San José da Costa Rica (1960) –, com a democracia, "contra o totalitarismo, e se obrigaram a combatê-lo e a impedir a infiltração fascista ou soviética nesse hemisfério". Castro havia se afastado da democracia e instalado um regime totalitário vinculado à União Soviética, com pretensões de exportar a doutrina revolucionária para todo o continente. A posição de Jânio Quadros, diziam na nota, em relação a Cuba, tinha sido teórica. Viam na crise continental o perigo de uma terceira guerra mundial. Assim, afirmaram que o momento não era

> de cruzar os braços. Até por instinto de conservação têm as repúblicas americanas de tomar uma atitude que, sem ferir o princípio da não-intervenção, isole Cuba do nosso convívio político, por meio do rompimento coletivo das relações diplomáticas, que a elimine da OEA, enquanto durar a ditadura fidelista, sobretudo porque não é lícito invocar o preceito da autodeterminação para justificar, sob a capa da neutralidade, o descumprimento de compromissos soberanos assumidos por todos e pelo Brasil.[66]

Em resposta à nota dos ex-chanceleres, San Tiago Dantas reafirmou a sua fé democrática, o princípio da não-intervenção e manifestou-se contrariamente ao isolamento de Cuba. Entendia que o rompimento coletivo de relações diplomáticas com o regime de Fidel Castro poderia contribuir para um afastamento ainda maior e levá-lo, cada vez, mais para a órbita socialista, produzindo, conseqüentemente, resultados opostos ao que se desejava. San Tiago Dantas reiterava, assim, sua posição constante do *Relatório* ministerial referente a 1961. O governo brasileiro era contrário à aplicação de sanções porque "poderia, antes de tudo, estimular as tendências pró-soviéticas" de Cuba. Ademais: "a questão cubana poderia sair da alçada interamericana, para tornar-se parte do conflito Leste–Oeste, excluindo-se,

[65] Raul Fernandes estava também de acordo com a nota, embora não a tenha assinado pelo fato de ser então membro da Comissão Jurídica Interamericana.
[66] San Tiago Dantas (1962, p. 110-114); Malan (1984, p. 98).

pois, a hipótese de uma ação moderada por parte dos demais Estados americanos."[67]

San Tiago Dantas, aliás, já havia manifestado, em discurso proferido em 13 de novembro de 1961, na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires, esperança de que o regime cubano voltasse à prática da democracia "à medida que [fossem] (...) vencidas as etapas de seu próprio processo revolucionário". Acreditava "que uma solução do caso cubano só será historicamente válida e politicamente eficaz, se resultar de meios rigorosamente pacíficos, e se for obtida sem quebra do respeito à sua soberania, por meio da autodeterminação do povo cubano". O governo brasileiro não assentiria "a nenhuma ação internacional que [pusesse] em perigo o princípio de não-intervenção, a cuja sombra se edificou pacientemente o sistema interamericano". Entendia que a "intangibilidade dos princípios é a arma defensiva das nações militarmente fracas".[68]

Conforme consta da ata final, a VIII Reunião de Consulta reconheceu e repudiou a ofensiva do comunismo na América, reiterou a "adesão aos princípios de autodeterminação e de não-intervenção como normas orientadoras da convivência entre as nações americanas". Instou a que "os governos que fazem parte da Organização dos Estados Americanos [...] se constituam mediante eleições livres que expressem, sem restrições, a vontade popular". No referente à Aliança para o Progresso, declarou que "a preservação e o fortalecimento das instituições livres e democráticas nas repúblicas americanas exigem [...] um esforço acelerado para impulsionar o desenvolvimento econômico e social [...]". Excluiu o governo de Cuba da participação do sistema interamericano, bem como da Junta Interamericana de Defesa. No referente às relações econômicas, suspendeu "imediatamente o comércio e o tráfico de armas e material de guerra de todo gênero com Cuba".[69]

Apesar de San Tiago Dantas ter se sentido vitorioso pelo que se deixou de votar na VIII Reunião de Consulta e por esta ter reconhecido

[67] *Relatório*, 1961, p. 22; San Tiago Dantas (1962, p. 110-115).
[68] San Tiago Dantas (1962, p. 36).
[69] Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *O Brasil em Punta del Este*, 1962, p. 7-27; *RBPI*, *17*: 146-156.

que reivindicações sindicais não deveriam ser confundidas com movimento comunista, o fato é que a proposta brasileira não teve acolhida, e Cuba foi excluída da OEA. O voto do Brasil foi de abstenção, juntamente com os da Argentina, México, Chile, Equador e Bolívia.[70]

San Tiago Dantas, em discurso na Comissão Geral, em 24 e 30 de janeiro de 1962, definiu perante a VIII Reunião a posição do Brasil, de cujos principais pontos se destacam: reiteração da necessidade do fortalecimento da democracia na sua competição com o comunismo internacional; defesa da posição de que a questão não era de invocação do Tratado do Rio de Janeiro; afirmação de que não se conseguiria êxito contra o comunismo internacional se não se lutasse contra o subdesenvolvimento e por uma melhor distribuição social da riqueza; preocupação com a paz mundial e o conseqüente desejo de contribuir para a diminuição da tensão internacional. Reafirmou que o isolamento levaria Cuba ainda mais para o bloco sino-soviético pela falta de contato político, econômico e cultural com o Ocidente e pelo reforçamento de vínculos já existentes; que era contrário a uma posição de força, bem como a sanções econômicas e diplomáticas por falta de fundamento jurídico, além do que o mercado americano era pouco significativo para a economia cubana. Foi também contrário a intimar Cuba a romper com o bloco sino-soviético em determinado prazo, em razão da radicalização política interna que produziria em outros Estados americanos, o que daria à questão cubana uma dimensão maior do que a que realmente tinha. San Tiago Dantas falou, ainda, na necessidade de

> criação de um órgão especial integrado pelas diversas correntes de opinião representadas na consulta, e com latitude suficiente para tomar a si o estudo das obrigações e a elaboração de um estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério e sobre o qual, ouvidas as partes, se pronunciaria o Conselho da OEA.

A posição brasileira era conciliadora, até porque tratava da necessidade de se preservar o continente de outra forma de intervenção, a de infiltração ideológica ou subversiva. O chanceler

[70] Malan (1984, p. 98); Bandeira (1973, p. 422); Vidigal (2001, p. 255).

brasileiro reafirmou sua fé no regime democrático, acreditando que ele acabaria por triunfar sobre os desafios colocados pelo mundo socialista.[71] Tal crença, aliás, é que fundamentava a sugestão oferecida pelo Brasil, no sentido de se criar um estatuto de convivência entre o governo cubano e os demais governos americanos.

Boa parte da imprensa nacional não se mostrava favorável ao rumo da revolução cubana, contrário aos princípios democráticos, mas apoiou a posição da chancelaria brasileira na defesa da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, mesmo porque, se o Brasil divergiu quanto às sanções a Cuba, fechou com o restante das representações americanas (Cuba foi a exceção óbvia) na condenação do comunismo internacional.[72]

Publicação oficial do Itamaraty sobre a atuação do Brasil em Punta del Este incluiu as manifestações de apoio da opinião pública enviadas ao ministro San Tiago Dantas. A lista de tais manifestações de pessoas e entidades é vasta e tem data posterior à VIII Reunião de Consulta. As manifestações vieram de pessoas, individualmente, de câmaras municipais, de sindicatos de trabalhadores, de entidades estudantis.[73] Tais manifestações, todavia, não autorizam afirmar que a posição brasileira obteve o consenso da opinião nacional. O público acompanhou, com interesse, a evolução da situação de Cuba. O momento era de contestação do imperialismo. A atitude do Brasil de não acompanhar a política exterior norte-americana confundia-se com afirmação de soberania. Não-intervenção e autodeterminação dos povos eram então palavras de ordem.

A atitude de contestação é mais compreensível ao se observar o fato de ter constado, no transcurso da Reunião de Consulta, que a delegação norte-americana associara cooperação financeira ao desfecho da questão cubana. Segundo o *The Economist* de Londres, os EUA teriam ameaçado com o corte de ajuda da Aliança para o Progresso aos latino-americanos, caso não fosse adotada linha dura contra Castro. Com efeito, o secretário de Estado Dean Rusk, no transcurso da Reunião, associou o sucesso desta à Aliança para o

[71] San Tiago Dantas (1962, p. 116-128); *RBPI, 17*: 112-127; *O Brasil em Punta del Este*, p. 63-65.

[72] *O Brasil em Punta del Este*, p. 205-277; Bandeira (1973, p. 422).

[73] *O Brasil em Punta del Este*, p. 281-312.

Progresso. Rusk, todavia, ressalvou que as relações bilaterais com o Brasil, incluída a Aliança, não seriam afetadas pelas posições divergentes dos dois países.[74]

O ministro San Tiago Dantas, quando do seu retorno do Uruguai, expôs, em 5 de fevereiro de 1962, por meio de cadeia nacional de rádio e televisão, os resultados da reunião em apreço, bem como esclareceu e defendeu a atitude brasileira. Dois dias após (7 de fevereiro de 1962) fez exposição em sessão da Câmara dos Deputados. O chanceler recebeu duros apartes. Nas críticas, afirmou-se que Cuba se havia ligado a outro bloco de nações, e portanto não era mais solidária com as nações democráticas; que ela promovia a entrada de armas no Brasil; que a política externa brasileira estava satisfazendo às tendências esquerdistas do país; e que o ministro se utilizava de sutileza jurídica na questão. Em dados momentos, houve tumulto na sessão.[75]

Contra a posição assumida pela chancelaria brasileira na VIII Reunião de Consulta, foi proposta moção de censura na Câmara dos Deputados, fato que ensejou a San Tiago Dantas reiterar os argumentos que fundamentavam a atitude do Brasil. Assim, reafirmou que a defesa da democracia não poderia ser invocada para justificar uma intervenção coletiva em um dos membros signatários da Carta de Bogotá e que não havia, pois, como atuar nos termos do TIAR. Alinhou ainda, para justificar a defesa da não-intervenção, além do respeito à norma jurídica, a importância da competição das formas de governo como meio de facilitar o retorno de Cuba às instituições democráticas. Demais, a exclusão de Cuba não traria nenhum resultado, na prática. San Tiago Dantas, posteriormente (29 de maio de 1962), reiterou a argumentação de ordem jurídica e política, reafirmando ser a expulsão apenas nominal e ineficaz, pois Cuba não se modificara internamente nem alterara seu comportamento com o exterior por causa disso. O que importava era traçar limites ao expansionismo do regime cubano.[76]

[74] *The Economist*, 13 fev. 1962; *Jornal do Brasil*, 24 jan. 1962; *O Globo*, 23 jan. 1962, apud *O Brasil em Punta del Este*, p. 167-171, 223-225, 227-230; Bandeira (1973, p. 421).

[75] Apud San Tiago Dantas (1962, p. 132-170).

[76] San Tiago Dantas (1962, p. 183-192); Discurso proferido no Congresso Nacional em 29 maio 1962, *RBPI, 27*: 502-520, set. 1964.

A questão de Angola

No debate da questão angolana no plenário da ONU, o chefe da delegação brasileira, Afonso Arinos de Melo Franco, observou que a posição do Brasil era determinada pelo anticolonialismo, mas, também, pelos seus laços históricos, culturais e de amizade que o ligavam a Portugal. O Brasil desejava uma solução pacífica, rápida, que compatibilizasse os interesses de portugueses e angolanos, e que preservasse os "elementos culturais e humanos que são característicos da presença portuguesa na África". Manifestou ainda que aguardava a aceitação do princípio da autodeterminação por parte de Portugal e exortava-o "a assumir a direção do movimento pela liberdade de Angola e pela sua transformação em um país independente, tão amigo de Portugal quanto o é o Brasil". A representação brasileira, assim, reiterava os termos da amizade portuguesa e ao mesmo tempo apoiava Angola na busca da autodeterminação.[77]

A opinião de San Tiago Dantas a respeito da independência de Angola era moderada. Conciliar o princípio da autodeterminação dos povos, uma das notas principais de seu pensamento e ação, com a tradicional amizade com Portugal era difícil no quadro conjuntural de então. Observou o chanceler:

> Cumpre notar que no caso de Angola jamais o Brasil olvidou os laços de solidariedade histórica que o unem a Portugal. Pelo contrário, o que tememos, ainda hoje, é que uma posição política demasiado rígida comprometa o papel que a cultura portuguesa pode representar na África a longo prazo, e tornar difícil, senão impossível, a transformação dos vínculos atuais em outros de caráter comunitário, cuja preservação seria útil a todos os povos de língua portuguesa e manteria Angola e Moçambique no quadro cultural e político do Ocidente.[78]

No fundo, o chanceler protelava a questão. Apesar da ênfase que a PEI emprestava ao anticolonialismo, a tradicional amizade com Portugal inibia a Chancelaria brasileira na tomada de uma posição mais contundente na questão angolana.

[77] San Tiago Dantas (1962, p. 195-200); Atuação nas Nações Unidas, *RBPI, 17*: 128, 143-146.

[78] San Tiago Dantas (1962, p. 13).

Embora a política externa brasileira não tenha apresentado solução de continuidade, após a renúncia de Jânio Quadros, no referente à África, San Tiago Dantas não foi além da retórica, embora a reação conservadora vislumbrasse algo mais. A PEI, assim – principalmente no período desse chanceler e de Hermes Lima –, registrou hesitações e recuos nas relações com Portugal.[79]

O restabelecimento de relações diplomáticas com a URSS

Conforme afirmado, o restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética foi um dos assuntos que mais despertou polêmica juntamente com a questão cubana, no período da Política Externa Independente. Tal restabelecimento foi um processo, iniciado na gestão Juscelino/Horácio Lafer, quando foram restabelecidas as relações comerciais. A aproximação teve seqüência na primeira gestão de Afonso Arinos de Melo Franco na pasta do Exterior e culminou com San Tiago Dantas, quando, em 23 de novembro de 1961, foram restabelecidas relações diplomáticas, interrompidas desde 20 de outubro de 1947. Ambas as missões diplomáticas tiveram categoria de embaixada.[80]

Para San Tiago Dantas, o reatamento decorria da universalização das relações internacionais do Brasil, necessária à ampliação do mercado para os seus produtos e, também, da intenção de contribuir para a coexistência e, com esta, para a causa da paz. Esta consolidava-se, segundo o chanceler, pela convivência, pelo debate e pelas negociações. Não se tratava de simpatia ideológica.[81] Ao discursar na Câmara dos Deputados, em 23 de novembro de 1961, o chanceler reiterou que o ato não significava nenhum comprometimento no sentido de negação dos princípios da democracia representativa. Esclareceu, ainda, que o reatamento se deu depois de retratação de artigo injurioso ao Brasil publicado na *Gazeta Literária* de Moscou, em 1947, e de

[79] Rodrigues (1964, p. 333-336); Política Externa Independente: um balanço, cit., p. 74.

[80] San Tiago Dantas (1962, p. 8); *Relatório*, 1961, p. XII.

[81] Resposta a interpelações dos srs. Deputados, *RBPI, 27*: 446-481, set. 1964; San Tiago Dantas (1962, p. 7, 73).

fixação de um convênio para a troca de legações, limitando a liberdade de locomoção dos funcionários em território nacional. Limitou-se, também, o número desses e previu-se um sistema de retirada de pessoas sem a necessidade da declaração de *persona non grata*. O acordo decorreu de estudo feito pelo Conselho de Segurança Nacional. Ainda na Câmara, os deputados da oposição fizeram críticas diretas a San Tiago Dantas. Lamentou-se, até, o fato de o restabelecimento de relações ter-se dado no Dia Nacional de Ação de Graças (23 de novembro), e bem próximo de 27 de novembro, dia em que o governo iria reverenciar as vítimas da intentona comunista de 1937. Afirmou-se, também, que não haveria os tão esperados resultados comerciais, além do que as embaixadas seriam focos de espionagem. Os deputados adeptos do restabelecimento, por sua vez, associaram o reatamento à luta contra o subdesenvolvimento, pois se esperava a ampliação do mercado para os produtos brasileiros.

Ainda na mesma sessão da Câmara, San Tiago Dantas reiterou os argumentos de natureza econômica e política. Assim, fez um discurso antiisolacionista a favor da paz, privilegiando o debate e a negociação. Do ponto de vista econômico, reafirmou a necessidade de ampliar o mercado consumidor externo para possibilitar a importação de insumos necessários ao desenvolvimento do país, cuja população crescia com rapidez. Para justificar, informou, a partir de estudos feitos pelo próprio Itamaraty, que a África apresentava poucas perspectivas comerciais para o Brasil; a América Latina as possuía, mas não no nível desejado; e a Europa crescia, expandia o seu comércio. Mas nesta, o chanceler antevia obstáculo na formação do Mercado Comum Europeu, pois esse dava privilégio alfandegário aos países que mantinham um relacionamento particular com as nações européias que o integravam. Tais países – África Ocidental Francesa, Togo, Camarões, Somália, entre outros – eram concorrentes do Brasil no fornecimento de produtos primários. Pelo fato de a Europa representar 30% do comércio exterior brasileiro, San Tiago Dantas vislumbrava a possibilidade de se perder mais de 185 milhões de dólares. Os Estados Unidos apresentavam amplas possibilidades ao comércio brasileiro, não obstante serem um país "de pouco crescimento dinâmico". Já o bloco soviético era o que apresentava o maior índice de crescimento comercial do mundo. O Brasil não poderia, por

conseguinte, deixar passar a oportunidade que então se lhe apresentava. O reatamento, portanto, nada tinha de ideológico, mas ligava-se a um vasto projeto nacional de desenvolvimento para pôr fim à miséria.

Entre os apartes à exposição de San Tiago Dantas, houve manifestações de ceticismo em relação aos efeitos sobre o desenvolvimento, bem como não se aceitava o uso do reatamento para efeitos de política interna. Não faltaram, obviamente, críticas dos deputados anticomunistas nem apoio dos adeptos do ato internacional que acabava de ser anunciado.[82]

Publicação contrária ao reatamento, surgida na época, utiliza argumentos que, pela sua natureza, impõem sejam aqui sintetizados. Para o adversário do reatamento, não era o intercâmbio comercial o grande interesse da União Soviética. Esta teria ulteriores objetivos de ordem política. Com o reatamento, viria a literatura subversiva, a infiltração ideológica, entre outros males, em um Brasil carente de coesão social, com uma estrutura social fértil para a penetração de idéias comunistas. Do ponto de vista econômico, o Brasil nada teria a lucrar, uma vez que poderia adquirir no próprio hemisfério e na Europa Ocidental o que a URSS poderia oferecer. O que o Brasil poderia vender na URSS não era de uso corrente, como o café. Não obstante se reconhecessem vantagens imediatas de ordem comercial para o Brasil, não se vislumbrava a possibilidade de um intercâmbio certo e amplo; seria inexpressivo no comércio global do país. O comércio do Brasil com a URSS, no período de 1959 a 1961, teria sido inexpressivo e deficitário. Em termos globais, dizia-se que o intercâmbio com a União Soviética representou 1,3% de todo o intercâmbio do Brasil com o exterior, em 1961. Com respeito ao café, especificamente, aquela comprara 1,9% do total exportado, contra a aquisição do correspondente a 54,3% feita pelos Estados Unidos. No referente ao algodão, ainda em 1961, a URSS adquirira apenas 3,2% do total vendido pelo país. O açúcar, outro importante item da pauta brasileira de exportações, os soviéticos o compravam de Cuba. Das importações de trigo, a URSS fornecera 8,8%. A respeito das vendas desse cereal, levantava-se suspeita, uma vez que a União Soviética o adquiria da

82 San Tiago Dantas (1962, p. 46-70, 71-101).

Romênia e da Hungria. Quanto ao petróleo, a URSS vendeu ao Brasil 2% do total importado. Depois de alinhadas as cifras comparativas, concluía por não ver nenhuma vantagem comercial, uma vez que o Brasil poderia comprar no mundo livre o que adquiria da URSS, ganhando no preço e na qualidade. Argumentou ainda que esse país teria um plano de conquista do mundo, e nesse objetivo maior, o Brasil, pelo seu prestígio e influência, seria vital para a conquista da América Latina. O Brasil oferecia uma conjuntura propícia para a consecução desse objetivo em razão de suas dificuldades econômico-sociais e de suas massas reivindicantes. Daí a URSS dispor-se a prestar colaboração econômica ao Brasil e procurar o restabelecimento das relações diplomáticas. As relações econômicas e diplomáticas seriam, assim, usadas pela URSS como meio para transmitir idéias subversivas, para influir na vida nacional de outros povos.[83]

Os dados oficiais confirmam que no triênio 1959-1961 o comércio com a URSS foi deficitário para o Brasil. Os saldos positivos de 2.446 mil e 77 mil dólares, relativos a 1959 e 1961, respectivamente, não compensaram o déficit de 1960, que foi de 4.214 mil. Nesse período, o intercâmbio com os Estados Unidos deixara os saldos de 130.854 mil dólares em 1959; 120.535 mil em 1960; e 48.059 mil em 1961. Em 1962 e 1963 o balanço comercial do Brasil com a URSS acusou saldos de, respectivamente, 7.200 mil e 3.089 mil dólares, bem aquém, todavia, dos 7.745.000 e 74.400 mil dólares relativos aos saldos obtidos no intercâmbio com o tradicional parceiro norte-americano, nos mesmos anos.[84]

De qualquer modo, os números do comércio exterior justificavam a busca do incremento do intercâmbio econômico com os países do bloco soviético. Tal esforço pela ampliação do mercado exterior brasileiro só poderia ser visto com naturalidade, mas a PEI foi mal apresentada, engajada a uma retórica que agradava às esquerdas, fato que assustou, nomeadamente, os conservadores, numa conjuntura mundial de recrudescimento da bipolaridade.

A PEI não negava a importância dos EUA para as relações comerciais e para a cooperação econômica brasileiras, conforme

[83] Cf. Bradesco (1962, p. 13-14, 55-62, 78-83, 84-86).

[84] IBGE, Anuário Estatístico do Brasil – 1963, p. 162; 1964, p. 158-159.

explanou San Tiago Dantas para a Câmara dos Deputados. Mas, os rótulos, a simbologia, o antiamericanismo – que agradava ao nacional-populismo-desenvolvimentista –, ficaram associados à PEI.

Conferência do Desarmamento em Genebra

O Brasil e o México foram escolhidos pela ONU para integrar a Comissão de Desarmamento, representando os respectivos segmentos continentais. Ambos os países adotaram "posição de eqüidistância" no conflito Leste-Oeste. Na Conferência do Desarmamento, iniciada em março de 1962, em Genebra, o senador Afonso Arinos (que substituiu San Tiago Dantas na chefia da delegação brasileira) apresentou declaração, contra as explosões atômicas, das oito potências "não-alinhadas": Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida e Suécia. A conferência congregou representações de 18 países.[85]

Segundo San Tiago Dantas, o Brasil não levou nenhuma proposta concreta, sua contribuição seria no campo das idéias. Sobre a reconversão econômica (isto é, a utilização de recursos destinados ao desenvolvimento e ao bem-estar, em vez de armamentos), observou que se fosse mal planejada criaria problemas internos nos próprios países armados. Assim, o Brasil, "em lugar do binômio desarmamento e inspeção, propôs o trinômio desarmamento, inspeção e reconversão econômica". Sobre a desnuclearização de certas áreas do mundo, opinou que as nações que não dominavam a tecnologia atômica, sem decisões nesse campo, deveriam ficar imunes aos riscos de natureza nuclear. Manifestou-se o Brasil contrário às experiências dessa natureza e favorável à inspeção no processo de desarmamento. O representante brasileiro reafirmou ainda que seu país não pertencia a nenhum bloco político-militar e era integrado política e culturalmente ao Ocidente.[86] No discurso de 18 de maio, na 39ª Sessão, Afonso Arinos, entre outras

[85] O Brasil na Comissão do Desarmamento, *RBPI*, *17*: 134-135; Declaração das oito potências "não-alinhadas", apud San Tiago Dantas (1962, p. 218-220); *RBPI*, *17*: 134-135.

[86] San Tiago Dantas (1962, p. 206, 210-215, 203-215); O Brasil e o desarmamento, *RBPI*, *27*: 485-491, set. 1964.

coisas, afirmou ser indispensável que os grandes Estados, independentemente de diferenças ideológicas, tomassem consciência da necessidade de se fazer "a guerra contra a guerra, que só pode ser ganha pela deposição de todas as armas, pelo desarmamento geral e completo". Insistiu no ponto de vista de que a confiança era indispensável tanto na redação quanto na execução de um tratado sobre desarmamento. Constou, também, ser o Brasil partidário de um sistema eficaz de controle no processo de desarmamento.[87]

A última etapa

Após San Tiago Dantas, a pasta das Relações Exteriores foi ocupada novamente por Afonso Arinos de Melo Franco, no curto período de junho a setembro de 1962. San Tiago Dantas sofreu tal desgaste junto aos dois grandes partidos – PSD e UDN –, que a não-aceitação de seu nome para a função de primeiro-ministro, no lugar de Tancredo Neves, em parte deveu-se à sua política externa.[88]

Em 24 de setembro, Hermes Lima assumiu o Ministério das Relações Exteriores, cumulativamente com a presidência do Conselho de Ministros. Logo depois, o sistema internacional passou por grave momento de tensão em razão da crise dos mísseis e do bloqueio naval de Cuba determinado por Kennedy, em 22 de outubro de 1962. O governo brasileiro, na OEA, votou favoravelmente ao bloqueio, mas manteve-se contrário à intervenção militar, conforme informou Hermes Lima à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Em 28 do mesmo mês, a crise entre as duas superpotências foi amainada em razão do entendimento direto entre Kennedy e Kruschev, do qual resultou a desmontagem das bases soviéticas em troca da garantia da integridade territorial da ilha. No dia seguinte, o governo brasileiro enviou o general Albino Silva, chefe da Casa Militar da Presidência, a Cuba em missão especial destinada a contribuir na busca de uma solução pacífica para a crise cubana. No dia 8 de novembro, Kruschev

[87] Texto completo em *RBPI, 19*: 573-579.

[88] Bandeira (1973, p. 425, nota 29).

agradeceu, em mensagem dirigida a Goulart, os esforços brasileiros a favor de uma solução pacífica no desenrolar da crise.[89]

Encerrado o parlamentarismo, Hermes Lima foi confirmado na pasta do Exterior sob o sistema presidencialista. Apesar dos receios que despertou entre os segmentos conservadores, sua atuação foi moderada. Nos organismos internacionais, destacou-se na defesa dos países subdesenvolvidos, e nas negociações sobre desarmamento teve atuação conciliadora. Com referência à África, todavia, houve retorno. O anticolonialismo restringiu-se à retórica, em favor de uma política cordial com Portugal, chegando-se mesmo a advogar a tese da independência ordenada das nações africanas, com a colaboração das nações colonizadoras. Tese que, na prática, significava o adiamento, para ocasião remota ou indefinida, da independência daquelas nações.[90]

O presidente João Goulart ainda teve dois ministros na pasta do Exterior: o jurista Evandro Cavalcanti Lins e Silva (de junho a agosto de 1963) e João Augusto de Araújo Castro (de agosto de 1963 a março de 1964). As concepções deste diplomata a respeito dos interesses nacionais não só se coadunavam com os fundamentos da PEI, como também os aprofundavam. A contribuição de Araújo Castro no plano das idéias é, aliás, anterior ao período em questão.

Araújo Castro atribuía papel relevante à ONU na promoção do desenvolvimento econômico e social. Ao discursar no Debate Geral da XVIII Sessão da Assembléia Geral, alertava que nem tudo era Este ou Oeste naquele organismo internacional, em 1963. Havia em seu seio uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências, da qual o Brasil não estava alheio, em torno dos temas relativos ao desarmamento, ao desenvolvimento econômico e à descolonização. Os desníveis de riqueza entre desenvolvidos e subdesenvolvidos eram crescentes. A luta pelo desenvolvimento cabia, inclusive e de maneira importante, à ONU, cujas atividades, nesse aspecto, deveriam "atender a três áreas prioritárias: a industrialização, a mobilização do capital para o desenvolvimento e o comércio internacional". Este estava de tal forma estruturado que não atendia aos interesses das nações subdesenvolvidas:

[89] Cf. Diário dos acontecimentos mundiais, out.-dez., *RBPI, 20*: 764-766.

[90] Rodrigues (1964, p. 340-343).

> Em certos casos, por meio de mecanismos de deterioração das relações de troca, o comércio internacional tem atuado até mesmo como fator de empobrecimento relativo dos países subdesenvolvidos e como veículo de agravamento dos desníveis de rendas entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.[91]

Tais formulações prenunciavam as posições brasileiras na UNCTAD de 1964.

[91] Amado (1982, passim).

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1945-1964)[1]

Síntese do período

É preciso observar preliminarmente que ao longo do período 1945-1964, salvo parte da gestão João Goulart e outros momentos específicos, manteve-se a tradicional política de amizade e aproximação entre os dois países. Os desentendimentos conjunturais não podem encobrir a observação de que as relações que o Brasil manteve com os Estados Unidos foram, sem dúvida, as mais importantes no conjunto da sua política exterior. Isso porque os norte-americanos continuaram sendo os principais parceiros comerciais, bem como os maiores fornecedores de investimentos para o país, que, por isso mesmo, ficava em posição vulnerável nas suas relações com eles.

No referente à política mundial, as posições brasileiras, na maior parte do período, geralmente acompanharam as dos norte-americanos. A influência cultural dos Estados Unidos e a identidade de instituições facilitaram a aproximação entre ambos.

Outro dado importante a reter é o referente à cooperação econômica. As reivindicações do Brasil, decorrentes de sua necessidade de desenvolvimento, foram o principal item na agenda das suas relações bilaterais com os Estados Unidos durante o período considerado. A insistência na necessidade da ajuda norte-americana não foi inaugurada na segunda gestão de Vargas; é observada já na gestão

[1] O texto a seguir foi extraído de Bueno, As relações Brasil–Estados Unidos (1945-1964), in: Albuquerque (2000, v. 3, p. 17-66).

Dutra/Raul Fernandes. Há, neste aspecto, continuidade durante todo esse período. As diferenças, de um momento para outro, estão na ênfase, no aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo quadro mundial e no grau de envolvimento da opinião interna.

Isso posto, impõe-se fazer uma síntese conclusiva dos principais momentos dessas relações, conforme aparecem na exposição.

Durante o governo Dutra, o Brasil permaneceu alinhado diplomaticamente aos Estados Unidos, dando continuidade à aliança havida entre os dois países durante o segundo conflito mundial. Houve, todavia, um descompasso nas relações entre ambos, pois o Brasil não viu a colaboração política traduzida em uma colaboração econômica com ela compatível ou mesmo próxima do nível da assistência econômica que os Estados Unidos prestavam a outras áreas do globo. Sentindo-se frustrado, o Brasil constou às autoridades norte-americanas seu descontentamento.

Na década de 1950 houve no Brasil um agravamento da necessidade urgente do desenvolvimento para atender ao seu rápido crescimento populacional, que acrescentava enorme contingente à massa marginalizada dos processos produtivos. Para atender a essa necessidade, dentro dos quadros institucionais vigentes, carecia o país de vultosas somas de capital, que só poderiam ser fornecidas satisfatoriamente pelos Estados Unidos, ex-aliado e o país mais rico do planeta após a Segunda Guerra.

Os Estados Unidos, todavia, continuavam voltados para outras áreas do mundo, desenvolvendo uma política de contenção do expansionismo comunista. O Brasil – como o resto da América Latina – não oferecia nesse aspecto preocupação aos norte-americanos, ficando, portanto, à margem da cooperação financeira internacional por eles desenvolvida. O quadro mundial, marcado pela primazia econômica norte-americana, diferentemente do que ocorrera durante o conflito, retirava do Brasil seu poder de barganha.

Com o governo Vargas, observa-se uma certa ambigüidade na política do Brasil em relação ao ex-aliado. Se de um lado firma o acordo militar, autoriza a exportação de minerais estratégicos e instala-se a Comissão Mista Brasil–Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, de outro tomou atitudes nacionalistas de sentido oposto, como a lei de remessa de lucros e a lei de criação da Petrobrás,

que impedia a participação de capitais estrangeiros na pesquisa, lavra, refino e distribuição de petróleo. Dado importante a reter desse período é o tom reivindicatório, cada vez mais insistente, que o Brasil adotou nas suas relações com os Estados Unidos.

Uma das principais questões em torno da qual giravam as relações entre os dois países na década de 1950 foi a relativa ao fornecimento de minerais estratégicos, principalmente os atômicos. O Brasil procurou usá-lo como meio de barganha para a obtenção de financiamentos para os projetos de modernização da sua economia. A posição brasileira nas negociações, principalmente no decorrer do segundo governo Vargas, era menos ou mais concessiva, consoante a força da vertente nacionalista e a conjuntura internacional. O intenso debate entre nacionalistas, antiamericanistas e partidários da cooperação com os Estados Unidos e os conseqüentes avanços e recuos na política atômica, que traduziam a presença maior ou menor de determinada corrente de opinião na cúpula do poder, demonstram, complementarmente, a falta de uma diretriz segura nessa política.

Café Filho representa um período diferenciado em relação ao anterior e ao posterior, merecendo assinalar, de sua curta gestão, o bom relacionamento com os Estados Unidos, visível principalmente na cooperação atômica e nos empréstimos obtidos dos bancos particulares.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, além do avanço e recuo no relativo à cooperação na área atômica e das dificuldades comerciais em razão da queda nas exportações brasileiras e da deterioração dos termos de troca, o tema mais importante nas relações entre os dois países refere-se à captação de recursos destinados ao seu projeto desenvolvimentista. Juscelino Kubitschek buscou os EUA tanto pela via bilateral quanto pela multilateral, por meio da Operação Pan-Americana (OPA). Houve resistência por parte dos Estados Unidos em transferir capitais públicos para financiar projetos de industrialização. Os investimentos estatais de que JK lançou mão conduziram ao emissionismo inflacionário que, por sua vez, levou as autoridades norte-americanas e os técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI) a exigirem um programa de estabilização financeira para a liberação de financiamentos. JK, com amplo apoio interno, rompeu com o referido fundo.

A derivação do regime cubano para o comunismo e sua conseqüente aproximação à órbita soviética contribuíram para melhorar as relações dos Estados Unidos com o Brasil. Nesse contexto, o FMI abrandou suas exigências referentes ao controle monetário, facilitando, assim, o acesso do Brasil aos financiamentos.

Aliás, foi só a partir do avanço dos movimentos de esquerda sobre a América Latina e de flagrantes demonstrações de antiamericanismo que os Estados Unidos voltaram a lhe dar mais atenção. Alertas sobre aquele avanço e suas decorrências foram dadas pelo Brasil no contexto da IV Reunião de Consulta (Washington, março de 1951) e principalmente no lançamento da OPA. A Política Externa Independente de Jânio Quadros fez, também, apontamentos no mesmo sentido.

Jânio Quadros aplicou ao país rígido plano de austeridade financeira que lhe facilitou a obtenção de empréstimos internacionais, sobretudo dos Estados Unidos. Em relação a estes, cumpre ainda destacar que a política exterior de Jânio, embora eloqüente na sua altivez e no discurso a favor da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, evitou envolvimento maior na questão cubana.

A partir da ascensão de Goulart, as relações entre Brasil e Estados Unidos entraram num processo de deterioração. Além de questões concretas, como as encampações de subsidiárias estrangeiras instaladas no país, preocupavam-se os Estados Unidos com os rumos da administração Goulart, que passou a ser um risco ideológico. A prática de uma política externa independente levava a um distanciamento entre os dois países nos órgãos multilaterais, como o observado por ocasião da VIII Reunião de Consulta da OEA, que excluiu Cuba dessa organização. O distanciamento aumentou também devido aos embaraços que se criavam no Brasil aos capitais estrangeiros e às pressões internas sofridas por ambos os governos.

As relações durante a Política Externa Independente (1961-1964)

A ascensão de Goulart à presidência, mesmo sob o regime parlamentarista, foi vista com desconfiança nos Estados Unidos. Quando

de sua posse, memorando do Departamento de Estado a Kennedy informava que a ele seria concedido "o razoável benefício da dúvida".[2] Essa posição não tardou a ser modificada. Entre os dois países havia focos de atrito que levaram a um processo de deterioração nas suas relações, só interrompido com o desenlace de abril de 1964. Os principais pontos de divergência foram a desapropriação da filial da ITT (*International Telephone and Telegraph*), levada a efeito por Leonel Brizola, as exigências do FMI e do governo norte-americano para liberação de financiamentos e a lei de remessa de lucros votada pelo Congresso Nacional. Como que envolvendo todas as questões, havia a preocupação do governo norte-americano com os rumos da administração de Goulart, vista cada vez mais como esquerdista e infiltrada de comunistas.[3]

Afora questões concretas – em torno das quais sempre havia possibilidade de negociação –, observa-se por parte do Brasil a adoção de uma atitude de independência nos órgãos multilaterais, no sentido de aprofundar o abandono do "compasso de Washington", isto é, de não secundar as posições norte-americanas. Foi o que aconteceu na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada no período de 22 a 31 de janeiro de 1962, em Punta del Este, Uruguai, quando se apreciou a questão cubana. Brasil e Estados Unidos distanciaram-se no decorrer do evento.[4] Manteve-se o Brasil numa posição de princípio a respeito do problema, sem ligá-la, portanto, à ajuda financeira norte-americana derivada da Aliança para o Progresso.[5] San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores e chefe da delegação brasileira, foi contrário a qualquer intervenção em Cuba,

[2] Apud Parker (1977, p. 22-23).

[3] Cf. Moneta (1973, p. 139-140).

[4] O secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, abandonou o salão da Conferência quando San Tiago Dantas discursava, embora tenha, depois, pedido desculpas. Cf. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 jan. 1962, apud Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *O Brasil em Punta del Este*, p. 232. Sobre interpretações da retirada de Rusk, que teria sido para atender a telefonema de Kennedy, veja-se, ainda, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 jan. 1962, apud Brasil, MRE, *O Brasil em Punta del Este*, cit., p. 232-233.

[5] Hanson's Latin American Letter, Washington, 3 fev. 1962, apud *O Brasil em Punta*

por ter entendido que o Tratado do Rio de Janeiro (TIAR) fora assinado pelas nações americanas para defendê-las de agressões extracontinentais; não poderia, por conseguinte, ser invocado para perpetrar intervenção contra um dos seus membros. San Tiago Dantas defendeu a coexistência com regimes socialistas, também no continente americano. Afirmou ainda que se deveria aguardar a revolução cubana cumprir o seu ciclo interno e que o isolamento do regime de Castro no continente contribuiria para levá-lo ainda mais para a órbita soviética. Daí derivou a proposta brasileira de se estabelecer um estatuto consensual que regulasse as relações de Cuba com os demais países americanos. Tal estatuto, se aprovado, resguardaria a segurança continental, os princípios da não-intervenção e da autodeterminação e contribuiria, em razão da manutenção dos contatos, para um futuro retorno de Cuba à comunidade das nações democráticas. A posição brasileira foi, portanto, divergente daquela dos Estados Unidos. Estes abandonaram a idéia de intervenção, mas conseguiram a exclusão de Cuba da OEA. Argentina, Brasil, Chile, México (as nações mais importantes da América Latina), além de Bolívia e Equador, abstiveram-se de votar a exclusão. As nações americanas foram, todavia, unânimes na declaração do marxismo-leninismo como incompatível com o sistema democrático-representativo.[6]

Por ocasião da crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, o governo brasileiro enviou, no dia 29 (já passado, portanto, o pior da crise) o general Albino Silva, chefe da Casa Militar da Presidência, em missão de paz. Na OEA, o Brasil votou favoravelmente ao bloqueio naval da ilha levado a efeito pelos Estados Unidos, "mas continuou contrário a qualquer intervenção militar contra o território cubano", conforme informou Hermes Lima – então primeiro-ministro e ministro das Relações Exteriores, cumulativamente – à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.[7]

[6] San Tiago Dantas (1962); Bandeira (1989, p. 107-108). *Relatório*, 1961, p. 22-24. VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos e Resoluções da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, *RBPI*, *5* (17): 130-132, 146-156, 1962. Alceu Amoroso Lima, A posição do Brasil em Punta del Este, *RBPI*, *5* (17): 5-16, 1962. A posição do Brasil em Punta del Este – discurso do Senador Afonso Arinos na Assembléia Geral das Nações Unidas, *RBPI*, *5* (18): 370-375, 1962.

O apoio de Goulart a Kennedy na crise dos mísseis de Cuba não impediu a deterioração das relações entre os dois governos, decorrente principalmente de pressões internas verificadas em ambos os lados. O avanço dos comunistas e de outros elementos da esquerda sobre o governo e os sindicatos brasileiros provocava apreensão nos Estados Unidos.

Estes exigiam do Brasil uma política de saneamento financeiro, como condição para liberação de recursos, e a solução da questão referente às indenizações de empresas nacionalizadas (ITT e AMFORP do Rio Grande do Sul; empresa telefônica do Rio de Janeiro, subsidiária da *Light & Power*; e subsidiária da AMFORP em Pernambuco, encampadas, respectivamente, por Leonel Brizola, Carlos Lacerda e Cid Sampaio). Afora isso, o cancelamento das concessões da *Hanna Mining Co.* e a discussão sobre a revisão da lei de remessa de lucros integravam o quadro das razões que dificultavam as relações entre os dois países.[8]

A expropriação da subsidiária da ITT no Rio Grande do Sul ocorreu em fevereiro de 1962, provocando péssima repercussão nos EUA no momento em que se preparava a viagem de Goulart àquele país. Como decorrência da nacionalização feita por Brizola, o Congresso norte-americano votou a emenda Hickenlooper à Lei de Ajuda Externa pela qual se exigia o pagamento de indenização integral e imediata por expropriações como condição para os Estados Unidos não suspenderem a assistência financeira que estivessem prestando ao país onde houve encampação.[9]

Com o crescimento das divergências, os Estados Unidos passaram a intervir na política interna brasileira. Nas eleições de outubro de 1962 (legislativas e para governadores de alguns Estados), o governo norte-americano prestou ajuda financeira aos candidatos anticomunistas, principalmente no Nordeste, onde se tentou impedir a vitória de Miguel Arraes. Nesse momento, aliás, o regime parlamen-

[8] Cf. Bandeira (1989, p. 104, 110-111, 113-115). Abreu (1989, p. 202, 205). Para conhecimento das correntes de opinião presentes no debate a respeito da lei de remessa de lucros, bem como da questão das nacionalizações no período Goulart, veja-se Manzur (2000, p. 279-298).

[9] Parker (1977, p. 33-35).

tarista brasileiro – que iria ser derrubado pelo plebiscito de 6 de janeiro de 1963 – passava por uma crise atrás da outra. Tancredo Neves renunciara em 26 de junho de 1962, o Congresso não aprovou a indicação de San Tiago Dantas, Auro Moura Andrade foi primeiro-ministro por 48 horas e o seu sucessor (Brochado da Rocha) renunciou em 13 de setembro do mesmo ano.[10]

Ainda nesse ano de 1962, e em menor escala em 1963, os Estados Unidos aumentaram a presença de seus nacionais no território brasileiro, sobretudo no Nordeste. Naquele ano registrou-se a entrada de 4.968 norte-americanos com passaportes especiais. Houve, naturalmente, reação a essa entrada: falou-se em "invasão informal" pois, segundo se dizia, os recém-ingressados pertenciam à CIA, treinados em contra-insurreição.[11]

Nesse contexto, vale dizer, em dezembro de 1962, o presidente Kennedy enviou o seu irmão Robert ao Brasil no intuito de influenciar Goulart para a composição do novo ministério, que seria formado após o *referendum* previsto para o dia 6 do mês seguinte. Preocupava-se o governo norte-americano com o avanço de esquerdistas e nacionalistas no governo, nos sindicatos, nos altos escalões das Forças Armadas e entre os estudantes. Robert Kennedy abordou com Goulart, além desses, outros assuntos, como a necessidade de saneamento das finanças brasileiras, o mau uso dos fundos norte-americanos e a compra de helicópteros da Polônia. A viagem foi malsucedida. Goulart, além de não ceder à pressão, acolheu mal as acusações de que o seu governo estava infiltrado de comunistas, além de ter aproveitado o ensejo para ressaltar as perdas do Brasil no comércio bilateral.[12]

Com o retorno do regime presidencialista, San Tiago Dantas foi nomeado ministro da Fazenda e, nessa condição, competia-lhe executar o Plano Trienal elaborado por Celso Furtado, ministro do Planejamento. O plano era voltado para o combate à inflação e para a promoção do desenvolvimento com aporte maciço de recursos externos. A Missão San Tiago Dantas aos Estados Unidos, em março de

[10] Bandeira (1989, p. 114-116); Parker (1977, p. 44-47); Dreifuss (1987, p. 117).
[11] Bandeira (1989, p. 116-117).
[12] Bandeira (1989, p. 120-121); id. (1973, 433-434); Parker (1977, p. 51-53).

1963, foi organizada com a finalidade de obter tais recursos e para negociar o reescalonamento da dívida externa. O momento não era o mais oportuno, pois o Congresso norte-americano não estava convencido da eficácia da concessão de empréstimos ao governo Goulart. Por isso mesmo, antes de partir, San Tiago Dantas tomou atitudes de conciliação – que atendiam mesmo a exigências das autoridades daquele país, como o corte de subsídios – e medidas dirigidas à estabilização da moeda e ao encaminhamento da solução da questão suscitada pela encampação da ITT e AMFORP. Sobre essa questão, o próprio Goulart enviou carta a Kennedy prometendo solução.

Em janeiro de 1963, portanto pouco antes da Missão San Tiago Dantas, nota do Itamaraty, divulgada pelo embaixador Roberto Campos, em Washington, demonstrava que, em apenas cinco anos (de 1955 a 1961), o Brasil deixou de ganhar, com as exportações para os Estados Unidos, em razão da queda de preços, importância superior à ajuda líquida destes no período de 22 anos (de 1940 a 1962). A nota esclarecia ainda que tal ajuda fora condicionada à aquisição de bens e serviços norte-americanos.

No decorrer das conversações, as autoridades norte-americanas levantaram questões de natureza econômica, fora do programa de estabilização, mas que perturbavam as relações entre os dois países, como a lei de remessa de lucros e o comércio do Brasil com a União Soviética. Além disso, abordaram assuntos de natureza política, como a infiltração comunista no governo. Dantas chegou a examinar, em conseqüência, a possibilidade de romper as conversações.

Em Washington, as dúvidas dos negociadores não recaíam sobre o Plano Trienal, mas sobre a possibilidade de sua aplicação em razão do comportamento político de Goulart. Mas, afinal acabou sendo fechado, em 26 de março de 1963, o Acordo Bell–San Tiago Dantas. Na troca de cartas que o precedeu, o ministro da Fazenda brasileiro referiu "os pontos principais do programa que o Governo brasileiro houve por bem adotar, para enfrentar com seus próprios meios e recursos, o problema do desenvolvimento econômico e social do povo brasileiro". Em seguida, deu conta das providências já tomadas pela Lei de Reforma Tributária de 28 de fevereiro de 1962 e pelo Plano Trienal e as que seriam tomadas. Previa o Brasil obter assistência financeira internacional também de fontes diversas da norte-americana, conforme, aliás, fez constar David E. Bell, administrador da Agên-

cia para o Desenvolvimento Internacional, em resposta a San Tiago Dantas, na qual informou a disposição do governo norte-americano de destinar 398,5 milhões de dólares "ao programa brasileiro de estabilização e desenvolvimento". As negociações chegaram ao seguinte resultado: 84 milhões de dólares, do Tesouro norte-americano, do *Eximbank* e da AID, com liberação imediata, para financiar o déficit da balança de pagamentos; 314,5 milhões seriam liberados a partir de junho de 1963; 70 milhões, em 1964, do Fundo do Trigo. Além desse financiamento obtido diretamente do governo norte-americano, San Tiago Dantas obteve, do FMI, adiamento do débito (26,5 milhões de dólares) e, do BID, declaração de que os financiamentos concedidos naquele ano (1963) seriam acrescidos. A liberação seria escalonada e condicionada à aplicação, por parte do governo brasileiro, de medidas financeiras ortodoxas, conforme estava previsto no Plano Trienal.

O governo Goulart não conseguiu colocar o acordo (conhecido como Bell–San Tiago Dantas) totalmente em prática, principalmente após a substituição de todo o seu ministério, em meados de 1963. As autoridades norte-americanas acompanhavam tudo isso com preocupação, não só porque San Tiago Dantas, não mais ministro, gozava de bom conceito em Washington, como também pelo perfil do novo ministério. Além disso, a questão da AMFORP continuava de pé.

A queda de San Tiago Dantas do Ministério da Fazenda marcou um novo momento nas relações Brasil–Estados Unidos. Estes, após a conclusão de que os termos do Acordo Bell–San Tiago Dantas não estavam sendo cumpridos, mudaram o caráter da assistência financeira, passando a conceder "empréstimos para projetos", a fim de atender as por eles designadas "ilhas de sanidade administrativa", vale dizer, estados ou municípios específicos que atuavam na direção proposta pela Aliança para o Progresso. Enquanto isso, a crise na cúpula do Governo Federal prosseguia. Carvalho Pinto, o austero ex-governador do Estado de São Paulo que sucedera a San Tiago Dantas no Ministério da Fazenda, pouco ficou no cargo; exonerou-se no final de 1963. Foi substituído por Ney Galvão, então presidente do Banco do Brasil. O Plano Trienal estava acabado.[13]

[13] Bandeira (1989, p. 119-126); Parker (1977, p. 57-79); Skidmore (1975, p. 390-391). Missão brasileira nos Estados Unidos, *RBPI*, 6 (21): 110-117, 1963; Abreu (1989, p. 209-211).

Os Estados Unidos e o golpe de 1964

Na medida em que Goulart preconizava as reformas de base e acercava-se de esquerdistas, crescia a apreensão sobre os rumos do país e, proporcionalmente, a pressão externa. Esta manifestava-se por várias formas, mas todas numa mesma direção. Assim, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e a Ação Democrática Popular (ADEP) financiaram candidatos direitistas nas eleições de 1962 e receberam auxílio do exterior, por meio do *Royal Bank of Canadá, Bank of Boston* e *First National City Bank*, conforme apurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Como conseqüência, Goulart suspendeu as atividades daquelas instituições. O *Council of the Americas*, liderado por David Rockfeller, contribuiu para a desestabilização do governo Goulart, com o conhecimento e a participação da CIA. Empresas norte-americanas, como a *Hanna* e a ITT, pressionaram o seu governo com o propósito de provocar o colapso econômico brasileiro, por meio da suspensão da ajuda para o balanço de pagamentos do Brasil. Conforme informações recebidas por Goulart, o Embaixador dos Estados Unidos, Lincoln Gordon, mantinha contatos com o oposicionista Carlos Lacerda e empresários que conspiravam contra o seu governo.[14]

Em meados de 1963, a CIA, partindo da constatação de que a maioria da população brasileira era nacionalista, com um componente de antiamericanismo, opinava que a cessação de toda a ajuda financeira ao Brasil poderia ser capitalizada internamente por Goulart (que ampliaria o respaldo às suas medidas relacionadas à dívida externa, às nacionalizações e às relações com a União Soviética) e, conseqüentemente, facilitaria a sua derivação para uma solução autoritária e ultranacionalista, hipótese em que os interesses privados norte-americanos estariam ameaçados. Daí a atuação da CIA na organização de grupos paramilitares e no fornecimento de armas, ponderando a hipótese de guerra civil.[15]

Não existem provas quanto à participação do governo norte-americano nos acontecimentos que puseram fim ao mandato de

[14] Cf. Bandeira (1989, p. 118-129). Veja-se ainda Dreifuss (1981, p. 100-104, 362, 364, 383-384); id. (1987, p. 140, 143).

[15] Cf. Bandeira (1989, p. 127-129).

Goulart, em março/abril de 1964. Mas não há dúvida de que acompanhou todo o desenrolar da crise, que estava alinhado aos conspiradores e – o mais importante – que organizou uma força-tarefa para atuar nas águas brasileiras com a finalidade de dar apoio aos revoltosos, fornecendo-lhes armas, munições, combustíveis e lubrificantes, se necessário. Não se previa desembarque. A operação preventiva, chamada de *Brother Sam*, foi cancelada em 3 de abril de 1964, quando seus navios ainda se encontravam no Caribe, sem qualquer atuação, em razão da maneira rápida com que a crise teve seu desfecho. Mesmo contando com a simpatia e eventual apoio dos EUA, o movimento armado que depôs Goulart foi exclusivamente brasileiro.[16]

Outro aspecto a salientar é a ajuda dos Estados Unidos a governadores estaduais e a prefeituras no período imediatamente anterior a 31 de março. Além disso, houve, também, auxílio a projetos específicos, como às polícias e ao Exército. A cooperação com este teria servido para aumentar a solidariedade entre os militares brasileiros e os Estados Unidos. A ajuda econômica setorizada por critérios políticos, ao contribuir para um governador levar a afeito projetos de efeitos visuais, acentuava sua diferença em relação aos de tendência esquerdista. A ajuda econômica, assim, favoreceu forças opositoras a Goulart. Parker, aliás, afirma que "a assistência econômica é um dos instrumentos mais importantes da política externa dos Estados Unidos". A influência destes sobre os acontecimentos políticos no Brasil no período de 1962-1964 exerceu-se, sobretudo, na manipulação da assistência econômica como instrumento de política externa. Não obstante a existência de critérios econômicos e/ou técnicos na concessão, ou não, da ajuda, esta liga-se, também, a objetivos de ordem política. Além dos aspectos materiais, não se pode perder de vista a influência ideológica anticomunista exercida pelos Estados Unidos por meio do treinamento dos oficiais brasileiros que freqüentaram suas escolas especializadas desde o final da Segunda Guerra.[17]

Para finalizar, cumpre observar que, se durante a gestão de Jânio Quadros a "Política Externa Independente" pôde ser usada como

[16] Parker (1977, p. 99-133); Gorender (1987, p. 52-67); Skidmore (1975, p. 392-394); Bandeira (1989, p. 130-132); Roberto de Oliveira Campos (1994, p. 549-550).

[17] Parker (1977, p. 116-123, 130); Stepan (1975, p. 93-99, 153).

instrumento de barganha diante dos Estados Unidos (Jânio praticou o que os analistas denominaram "neutralismo tático"), o mesmo não ocorreu com João Goulart. O governo deste, ao ser visto pelos Estados Unidos como esquerdista e um "caso perdido", ficou sem poder de barganha ante o parceiro hegemônico que, ao invés de barganhar, passou a adotar medidas que contribuiriam para sua queda. Não se pode também perder de vista que, após a crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, ponto alto da Guerra Fria, o abrandamento da bipolaridade retirou a possibilidade de se praticar um "neutralismo tático" eficiente.[18]

Com referência ao golpe de 1964, a conclusão é de que os Estados Unidos não se envolveram diretamente em sua elaboração, mas dele tinham conhecimento, bem como o acompanharam com óbvio interesse e simpatia e estavam preparados para um eventual apoio aos sublevados caso fosse necessário (operação *Brother Sam*). Além disso, acolheram o novo governo (de Castello Branco) com satisfação e inauguraram com este uma política de apoio e colaboração.

[18] Cruz (1989, p. 69, 71, 74-75).

Parte III

Do projeto desenvolvimentista à globalização

Amado Luiz Cervo

A frustrada "correção de rumos" e o projeto desenvolvimentista

O regime militar que se instalou no Brasil, em abril de 1964, estabeleceu um padrão de relações externas, com o qual veio a romper em 1967, ao engajar-se em projeto de longo prazo, cuja continuidade não foi comprometida pelo governo civil, restabelecido em 1985.

Havendo inicialmente regredido às concepções da nova ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, consoante os parâmetros do liberalismo econômico e das fronteiras ideológicas, o regime militar recuperou em pouco tempo as tendências da política externa brasileira, acopladas ao projeto histórico das últimas décadas, ante a perspectiva de se poder utilizar a variável externa como instrumento apto a preencher requisitos para o desenvolvimento, na linha dos esforços empreendidos por Vargas e Kubitschek e dos propósitos inerentes à Política Externa Independente do início dos anos 1960. Dessa forma, as demandas internas do desenvolvimento converteram-se no vetor da política externa, destinada a criar e a viabilizar os meios com que viessem a se articular a participação externa, suas modalidades e sua intensidade, com a intervenção reguladora ou empreendedora do Estado e a dinâmica da sociedade.

As variações que se tornaram perceptíveis através do tempo, quanto à aplicação desse modelo, decorriam não tanto de pressões ideológicas e políticas circunstanciais, quanto das possibilidades e entraves criados pelo sistema internacional e pela realidade interna, no sentido de novas conquistas para se chegar à almejada emancipação nacional. Nessas condições, a prática postulava, por óbvio, o sacrifício de valores e idéias abstratas, em benefício do realismo e do

pragmatismo. Era mister ficar à espreita das oportunidades, tendo em vista dominar o fatalismo e o acaso pela força de vontade. Como país de desenvolvimento intermediário, tinha o Brasil limitadas chances de ganhos concretos, ao mover-se externamente, caso não investisse com imaginação criadora por sobre os desafios e as armadilhas do sistema internacional. Tanto é verdade que, após um período de êxitos incontestáveis, o modelo de política externa, conquanto se mantivesse no plano das intenções, perdeu força operativa a partir de 1980, no que tange à capacidade de subsidiar o desenvolvimento auto-sustentado, e nem o regime civil foi capaz de revitalizá-lo.

Em 1989, concluía-se o ciclo desenvolvimentista da política exterior inaugurado por Vargas nos anos 1930. Ao invés de servir à inserção madura no mundo interdependente, a política exterior perdeu seu norte desde 1990, caracterizando-se pela dispersão operacional entre os interesses do desenvolvimento e a subserviência às novas estruturas e formas do poder global.

A "correção" de 1964: um passo fora da cadência

Ao assumir a Presidência da República, em abril de 1964, o general Castello Branco juntamente com seu ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, propuseram-se a desmantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina.[1] Providenciou Castello a imediata substituição do embaixador brasileiro em Washington, designando para aquele posto Juracy Magalhães, tendo em vista, segundo afirmou, "pôr em contato com o governo dos Estados Unidos um representante do Brasil em condições de bem interpretar a atual política brasileira".[2]

[1] Malan (1984).

[2] As principais coleções de documentos publicadas pelo Itamaraty nesse período são *Textos e Declarações sobre Política Externa*, *Relatório* e *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Quando não forem indicadas outras fontes, as citações no texto

A "correção de rumos" que o novo regime buscou imprimir à política externa compreendia, por um lado, a catarse da conduta anterior e, por outro, novos padrões substitutivos. Julgou-se necessário retificar o "curso sinuoso" que, sob "rótulos variados", havia desviado a política externa de suas origens A Chancelaria e a Presidência abriram fogo contra a Política Externa Independente, deturpada e sem "utilidade descritiva" em face da realidade bipolar; contra a política neutralista, que não servia a um país externamente ativo como o Brasil; contra o nacionalismo prejudicial, que afugentava o capital estrangeiro; contra a estatização, que obstruía sua penetração e o desenvolvimento da livre empresa; e contra a ruptura de laços afetivos e políticos com Portugal e o Ocidente, em nome do anticolonialismo.

As tendências objeto de crítica por parte do governo cederiam, pois, diante de uma proposta positiva que contemplou três dimensões, para nortear a política externa brasileira. Prevaleceram entre 1964 e 1967:

1. *A bipolaridade.* Além de servir internamente, ao engendrar a noção de inimigo interno, de guerra civil, em que as Forças Armadas passaram a desempenhar as funções policiais, a bipolaridade foi tão relevante externamente, ao ponto de bastar-se como estratégia. Incorporou, com efeito, as categorias do ocidentalismo, da interdependência, da segurança coletiva, da aproximação com os Estados Unidos e da abertura econômica, de forma que se articulassem pela ideologia anticomunista e pela geopolítica. Castello tomou a bipolaridade como o dado da realidade determinante das condições objetivas e da vontade: "pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político", sentenciava aos formandos do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964. As relações com os Estados Unidos, prioritárias nesse esquema, destinavam-se, após a limpeza de posições ambíguas, a cruzar os interesses econômicos e comerciais com a afinidade política e a segurança coletiva. Vasco Leitão da Cunha assimilou o ocidentalismo ao anticomunismo, enquanto Castello o referiu à "fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental".

A "opção básica" pelo Ocidente significava, portanto, o alinhamento brasileiro com o bloco do Oeste, em termos de relações prioritárias.

2. *A abertura ao capital estrangeiro.* Essa dimensão não se apresentou, por certo, como uma novidade, a não ser como elemento da bipolaridade e, ainda, enquanto se contrapunha ao nacionalismo e à estatização. Decorreu de uma convicção equivocada e implícita nas avaliações da direita brasileira – aliás, tanto quanto das esquerdas – acerca da evolução do capitalismo, segundo a qual, ofertadas as condições de liberdade, o capital internacional fluiria espontaneamente. E o governo de Castello propôs-se então a criar as referidas condições, com a finalidade de induzir o desenvolvimento pelo livre jogo do mercado, sem Estado e sem fronteiras.

3. *A contradição.* Houve dimensões remanescentes, em contradição com as duas anteriores, como o nacionalismo e o universalismo mitigados, que denotavam o descompasso entre as diretrizes ideológicas e o realismo da política internacional. Assim, o alinhamento com o Ocidente e os Estados Unidos não implicaria ruptura com "as velhas tendências universais do país" e tampouco "adesão prévia à política de qualquer das grandes potências". A abertura econômica envolveria o acolhimento "ordenado" do capital estrangeiro e a luta pela reforma da ordem internacional do capitalismo.

O projeto de política externa de Castello Branco assim elaborado teve vida curta e apresentou resultados efêmeros, porque não marchava com o tempo nem veio a corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações nacionais.

Era inócuo, para um país como o Brasil, de limitado poder, contextualizar sua política externa pelo confronto bipolar, quando o sistema internacional presenciava sua erosão. Com efeito, desde 1962, após a crise dos mísseis de Cuba e o término da guerra da Argélia a distensão era encaminhada ao mesmo tempo em que se cindiam internamente os blocos ocidental e socialista, tudo concorrendo para o enfraquecimento do conflito Leste-Oeste, apesar do envolvimento americano no Vietnã.

A *détente* entre Estados Unidos e União Soviética avançou sob os governos Kennedy, Johnson e Nixon e sob a era Brejnev: no campo militar, por meio do diálogo, do desarmamento parcial e do controle dos armamentos; no político, pela vontade de entendimento e cooperação para preservar interesses próprios diante de terceiros; no econômico, pelo incremento do comércio bilateral. Enquanto isso, desde 1962, De Gaulle passou a contribuir para o enfraquecimento do bloco ocidental. Opôs à doutrina chamada "grande destino", com que Kennedy pretendeu associar a Europa Ocidental, unida e em igualdade nuclear, porém engajada sob a liderança dos Estados Unidos na luta pelo *containment*, seu próprio *grand dessein*, de afirmação nacional e de contrapeso à hegemonia norte-americana sobre a Europa e o mundo. O Japão, que estivera sob a dependência total dos Estados Unidos na década de 1950, reformulou sua doutrina de segurança, relaxando os vínculos existentes, desde o início dos anos 1960, quando se propôs um universalismo crescente, útil diante do extraordinário desempenho de sua economia.

Interpretando a *détente* como conluio das duas superpotências, a China comunista, ainda antes da queda de Kruschev em 1964, rompera com a União Soviética, que lhe negava a transferência de tecnologia nuclear. A Romênia deu provas de rebeldia no seio da comunidade socialista do Leste europeu, não aceitando a "especialização industrial socialista", permaneceu neutra ante o litígio sino-soviético e fez, em 1964, uma verdadeira "declaração de independência", que Ceausescu implementou como pôde. O sopro de liberdade que passou a varrer a Tchecoslováquia desde 1963 só foi extinto com a invasão soviética de 1968, para não vir a contagiar outros Estados do bloco socialista.

Em 1962 estava quase concluída a descolonização da África. O Terceiro Mundo irrompeu, a partir de então, como terceira força mundial, solicitada pelos dois blocos, depois pela China, hesitando entre o neutralismo (Índia), o neutralismo positivo (Nasser, no Egito), o alinhamento e o não-alinhamento, este último como preferência. Em 1964, sobre 122 Estados, 45 eram membros do campo ocidental (incluindo toda a América Latina, exceto Cuba), 13 do socialista e 64 neutros, embora não da mesma forma. Julgaram os povos atrasados ter direito à ajuda internacional para o desenvolvimento, porém o capital

seguia o curso dos interesses do concessor, estando condicionado em termos políticos, econômicos e estratégicos. Entre 1946 e 1964, o total norte-americano de 84 bilhões de dólares em ajuda ao exterior repartiu-se entre 56,9 bilhões de investimentos econômicos e 27,2 de ajuda militar, indo 43 bilhões para a Europa, 18,9 para o Extremo Oriente, 13,4 para o Oriente Próximo, 4,4 para a América Latina e 0,822 para a África.

Os povos subdesenvolvidos tinham pois muitas razões para se queixarem da ajuda internacional, que, além de minguada, era politicamente dirigida, com riscos de dominação, e menos importante que as injustiças do comércio internacional. Suas vozes passaram a fazer coro na ONU, onde obtiveram a convocação de uma Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), instalada pela primeira vez em Genebra, de 23 de março a 15 de junho de 1964, com a presença de 123 Estados. Deslocava-se o eixo gravitacional do sistema internacional, no que dizia respeito aos interesses dos povos em vias de desenvolvimento, de Leste–Oeste para Norte–Sul.[3]

Diante desse quadro mundial, a política externa de Castello Branco, calcada na Guerra Fria, apresentava-se como um anacronismo. Criava, como na década de 1940, uma expectativa que era só brasileira, destinada pela lógica a recolher idênticas frustrações, quando Cuba fracassava em seu intento de exportar a revolução ao continente, quando o Brasil representava uma necessidade estratégica muito limitada, em termos de segurança coletiva no contexto bipolar, e quando os Estados Unidos podiam prosseguir com sua histórica negligência para com a América Latina.

Mesmo ao pretender recuperar as tradições da política externa brasileira, Castello Branco marchava contra elas. Ao invocar o barão do Rio Branco, esqueceu-se de que a aproximação com os Estados Unidos, concebida pelo patrono da diplomacia brasileira, tinha por finalidade preservar a soberania e a segurança diante das investidas do imperialismo. Rompeu Castello com o legado de Vargas, incorporado também à tradição, no sentido de tornar a política externa instrumento do poder a serviço prioritário do interesse nacional, e ainda consentiu em limitar a soberania, agregando-lhe o conceito de segurança coletiva.

[3] Duroselle (1971, p. 642-718); Zorgbibe (1984); Huntzinger (1987, p. 279-283).

A contextualização da política externa nos quadros da bipolaridade e do desenvolvimento associado ao capital transnacional contou com apoios que provinham de duas vertentes: o pensamento precursor da Escola Superior de Guerra (ESG), particularmente as formulações geopolíticas de Golbery do Couto e Silva, porque supunham o alinhamento com os Estados Unidos, a defesa da civilização ocidental cristã, o contexto de Guerra Fria e a rivalidade luso-hispânica;[4] e a ação das elites orgânicas brasileiras – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), Ação Democrática Popular (ADEP) –, articuladas com a ESG, com associações congêneres do exterior e com órgãos do próprio governo norte-americano, ação destinada a desestabilizar o governo populista, a brecar as reformas sociais e os projetos nacionalistas e a restabelecer o poder de classe supranacional.[5]

Desde cedo, todavia, a política externa de Castello Branco passou a recolher críticas que a situaram em posição de defesa e, ao caracterizarem sua fragilidade e suas contradições, contribuíram para sua revisão e seu abandono. Provinham de segmentos da imprensa, que avaliaram negativamente o "ocidentalismo"; das Forças Armadas, a cuja linha dura nacionalista repugnava a subserviência aos interesses norte-americanos; do empresariado e das classes médias, descontentes com a desnacionalização da economia e a recessão. O regime militar e sua radicalização comprometeram a imagem do país no exterior, subtraindo credibilidade a sua ação: a Venezuela rompeu as relações diplomáticas com o Brasil, o governo dos Estados Unidos inquietava-se com as medidas de exceção e a Europa exigia intensa ação diplomática brasileira para "desfazer equívocos".[6]

Nessas condições, a política externa de Castello Branco (1964-1967) foi implementada em conformidade com a bipolaridade e o desenvolvimento associado dependente, sem entretanto manter uma fidelidade perfeita a tais diretrizes. Essas premissas orientarão a descrição e a análise da ação brasileira no exterior durante seu governo.

[4] Golbery do Couto e Silva (1981); Stepan (1986, p. 57-59).
[5] Dreifuss (1987); Bandeira (1993).
[6] Bandeira (1993).

As relações com o Ocidente

Além do ingrediente ideológico envolvido na opção pelo Ocidente, Castello Branco fez alusão a outro fator determinante, ao reconhecer, após assumir o governo, que quase só encontrara compromissos com essa área. O universalismo da fase anterior não fora, com efeito, traduzido em iniciativas concretas relevantes nem alinhara as posições brasileiras com as teses neutralistas e reivindicatórias do Terceiro Mundo: "Não somos, em rigor – afirmou Castello – um país subdesenvolvido".

Duas frentes de ação, no que diz respeito ao continente, compunham a estratégia regional implementada por Castello e seu grupo de "americanistas", Vasco Leitão da Cunha e depois Juracy Magalhães (a partir de 9 de dezembro de 1965), no Ministério das Relações Exteriores, Roberto Campos e Otávio Gouvea de Bulhões, nos ministérios econômicos: a) eliminar atritos nas relações entre o Brasil e a potência hegemônica do bloco ocidental para viabilizar a associação dos capitais, dos mercados e da tecnologia, em harmonia com a afinidade política; b) enquadrar as relações interamericanas em esquema funcional – a serviço da bipolaridade – mediante a segurança coletiva e o mesmo tipo de vínculos econômicos.

As iniciativas correspondiam à contribuição do Brasil para o fortalecimento do bloco ocidental, sob a hegemonia norte-americana, e supunham recolher, em contrapartida, da parte dos Estados Unidos, grande incremento nos fluxos de capitais e tecnologias, abertura de seu mercado a produtos brasileiros, inclusive industrializados, e ampliação da "reserva" do mercado latino-americano às filiais brasileiras das empresas estrangeiras.[7]

Nos termos da Chancelaria brasileira, as relações com os Estados Unidos foram "recolocadas" no eixo das prioridades em 1964, consolidadas em 1965, para atingirem o nível de "excelência" em 1966. Depois que o governo Johnson aplaudiu a revolução de 1964, o Executivo brasileiro tratou de estreitar imediatamente as relações. Fez ainda, em 1964, 14 ajustes com a Agency for International Development, para cooperações de pequeno vulto, no quadro da

[7] Carlos E. Martins, A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Estudos Cebrap*. São Paulo, *12*: 53-98, 1975.

Aliança para o Progresso, recebendo, até 1965, 650 milhões de dólares. Em 1965 veio a importante missão do senador William Fulbright, o governo brasileiro reescalonou suas dívidas com os Estados Unidos, a Europa e o Japão, firmou com os primeiros o acordo de garantia de investimentos privados (6 de fevereiro) e o de cooperação para usos civis da energia atômica (8 de julho). Além disso, o atrelamento com os Estados Unidos passou pela reformulação da lei de remessas de lucro, imposta a um Congresso parcialmente cassado, pelo pagamento dos acervos da AMFORP e ITT conforme queriam os norte-americanos, por concessões a empresas daquele país, por planos de ajustamento econômico e de endividamento consoante os padrões do FMI, por ajustes militares e um acordo aerofotográfico, pela presença, enfim, de um grandioso contingente de especialistas norte-americanos a assessorar as áreas militar e econômica do governo.[8]

Desenvolvia-se, paralelamente, a ação continental do Brasil, tendo em vista articular os interesses econômicos e geopolíticos no seio das organizações multilaterais (OEA, TIAR, Aliança para o Progresso, Alalc), às quais se pretendeu imprimir maior dinamismo. A integração latino-americana supunha, em tais condições, a limitação das soberanias em benefício da segurança coletiva e das fronteiras ideológicas e o apoio econômico dos Estados Unidos. Nessa fase, além disso, o governo brasileiro se dispunha a desenvolver as comunicações e os transportes com o continente sul-americano, preparando o terreno para a integração futura.

Atendendo ao imperativo da segurança coletiva, as iniciativas específicas desenrolaram-se em diversas fases. O rompimento com Cuba de Castro deu-se em 13 de maio de 1964. Em nota à imprensa, o Itamaraty explicou a medida por razões ideológicas, já que aquele governo se declarara marxista-leninista e excluíra a si próprio do hemisfério livre, e concretas, já que intervinha no continente, exportando sua doutrina por meio de propaganda ideológica, apoiando a subversão no Brasil e efetuando um descarregamento de armas na Venezuela, conforme havia constatado uma comissão especial da OEA.[9]

[8] Bandeira (1993).

[9] Bandeira (1998); Bandeira (1993).

O rompimento pretendia, entretanto, influir sobre os resultados da IX Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, a ter lugar em Washington em julho daquele ano, quando se examinariam as sanções contra Cuba. O ministro brasileiro, que presidiu à reunião, foi bem-sucedido em seu intento de isolar Cuba do continente, visto que a OEA decretou as sanções, com base no TIAR e por motivo do referido descarregamento de armas cubanas na Venezuela: a) suspensão do comércio; b) suspensão do transporte marítimo; c) não-manutenção de relações diplomáticas e consulares. A revogação de tais sanções poderia ocorrer por voto de dois terços do Conselho da OEA.[10]

A crise da República Dominicana (abril/agosto de 1965) ofereceu nova oportunidade ao ativismo da diplomacia brasileira, no sentido de tornar coletiva a segurança continental, desincumbindo o governo norte-americano de responder por ela com exclusividade. O Brasil obteve, na X Reunião de Consulta da OEA, o comando das forças interamericanas de paz que intervieram naquele país e cooperou com um contingente de 1.100 homens, até a instalação do governo provisório.

O governo de Castello Branco, tendo em vista reforçar ainda mais os organismos regionais, pelos quais pretendia veicular seus objetivos, insistiu na convocação da II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada em novembro de 1965, no Rio de Janeiro. Aprovaram-se nessa ocasião os princípios que regeriam a reforma da Carta da OEA, no sentido de cooptá-la à cooperação econômica e ao desenvolvimento. Inversamente, apoiou, ainda naquele ano, a criação da Conferência de Ministros das Relações Exteriores da Alalc, para dar suporte político às decisões de integração econômica.

As relações bilaterais com os países da América Latina foram secundárias durante o governo de Castello Branco. Houve esforços para intensificar o comércio com a Argentina, mediante o acordo do trigo (7 de novembro de 1964), a criação de uma Comissão Especial (23 de abril de 1965) e a malograda proposta de união aduaneira feita por Roberto Campos. Inaugurou-se, em 27 de março de 1965, a "Ponte da Amizade" entre o Brasil e o Paraguai. Este país apresentou, en-

[10] Bandeira (1989).

tretanto, pretensões territoriais na região de Sete Quedas, afetando aquele clima de amizade, enfim restabelecido pela "Ata das Cataratas", ainda em 1965. Em 1966, o chanceler Juracy Magalhães visitou sete capitais sul-americanas e encontrou-se na fronteira com seu colega paraguaio. A Venezuela reatou com o Brasil, por iniciativa própria.

A ação do Brasil no continente, apesar de coerente e servil, não obteve dos Estados Unidos ou do Ocidente a contrapartida esperada em termos de ajuda ao desenvolvimento. No triênio 1964-1966, as exportações passaram de 1,4 a 1,7 bilhão de dólares ao ano, os investimentos e empréstimos externos não só não aumentaram, como até apresentaram decréscimo com relação aos anos anteriores, ao passo que o endividamento externo ascendeu de 3,9 para 5,2 bilhões de dólares. O balanço de pagamentos revela ainda que o Brasil se manteve como exportador líquido de capitais, porquanto recebeu um total de 1,3 bilhão de dólares em investimentos diretos líquidos, empréstimos e financiamentos, e remeteu 1,4 bilhão em juros, lucros, dividendos e amortizações.[11]

O universalismo inevitável

Nem tudo era ideológico ou bipolar na política externa de Castello Branco. A essa tendência "ocidentalista" opunham-se certas percepções realistas que postulavam o universalismo da conduta externa, tanto geográfico quanto político. Reconhecia Castello que o Brasil havia montado o maior parque industrial da América Latina, mas que ainda não havia criado seu mercado; que os países ricos impunham barreiras ao acesso de manufaturados dos países em desenvolvimento; que não havia garantias de preço para os produtos primários no mercado internacional; e que a política externa podia servir para esses e outros fins concretos, de interesse nacional. Seu governo se dispôs, conseqüentemente, a fazer "de sua política exterior o instrumento cada vez mais eficaz que assegure a contribuição externa para seu programa de ação global", sem adesão prévia a nenhuma grande potência, em virtude de choques inevitáveis de interesses nacionais, e

[11] Brasil. IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil, p. 537-538 e 543.

mantendo relações com todos os países, "sem distinção de seus sistemas políticos". Vasco Leitão da Cunha simplificou a questão ao definir apenas dois objetivos externos: a) recolocar o Brasil no quadro das relações prioritárias com o Ocidente; b) ampliar o mercado para os produtos de exportação do Brasil. A diplomacia será, pois, acionada para atender fundamentalmente aos interesses do comércio exterior, e nesse sentido o Ministério das Relações Exteriores passou por uma reforma em 1966, feita com o intuito de aparelhá-lo para a moderna promoção comercial.

O realismo universalista orientou-se em três direções: a atuação do Brasil nos órgãos multilaterais não-regionais (UNCTAD, GATT, Conferência do Desarmamento e ONU), a investida para os países socialistas e os contatos com a África subsaárica.

Em 1964, as delegações brasileiras junto à UNCTAD e ao GATT defenderam a doutrina da "segurança econômica coletiva", que atribuía à comunidade internacional a responsabilidade pelo desenvolvimento dos povos atrasados, a ser impulsionado pela reforma do comércio internacional. O Brasil integrou o "Grupo dos 75", criado nessa ocasião para coordenar as posições do Terceiro Mundo, apoiou a convocação periódica da UNCTAD e a integração dos órgãos regionais (OEA, Cepal) a seus esforços. Combateu, por outro lado, a doutrina do *market disruption*, com que os países do Norte justificavam o contingenciamento das importações, com base na "desorganização dos mercados", e, sendo coerente com sua posição, negou-se a firmar em 1965 o Acordo para o Comércio de Têxteis, negociado no seio do GATT, porque consagrava tal doutrina e prejudicava as exportações para a Europa e os Estados Unidos. Foi intensa, em suma, a atuação brasileira nesses órgãos, tendo em vista influir sobre um conjunto de decisões favoráveis ao Terceiro Mundo e de interesse do Brasil, que cuidavam de preferências comerciais, legislação do GATT, promoção comercial, exportação de manufaturados.

Foi igualmente objetiva e firme a posição da Chancelaria brasileira em Genebra, durante as duas sessões de 1964 da Conferência do Desarmamento. Além de argumentar em favor do desarmamento em si, fixou-se a política brasileira em dois pontos: a) as grandes potências deveriam passar dos princípios às decisões concretas de desarmamento; b) criar um fundo destinado a captar as poupanças realizadas por tais medidas e a canalizá-las para o desenvolvimento.

Alinhava-se, pois, a política externa com as aspirações dos povos atrasados, deslocando-se do confronto Leste–Oeste para o diálogo Norte–Sul. Em 1964, o Brasil participou de 26 órgãos da ONU, ficando atrás apenas de quatro países (EUA, URSS, Grã-Bretanha e França), e em 1965 ampliou sua participação para 30 órgãos.

As relações com a Europa do Leste, estremecidas com a mudança de regime, encaminharam-se posteriormente com base na aceitação bilateral das divergências políticas. Era intenção do governo brasileiro passar do estágio de relações puramente comerciais ao de relações econômicas, em que se agregassem componentes de desenvolvimento, como importação de máquinas, equipamentos e tecnologias. Tratou, pois, de restabelecer os contatos por delegações bilaterais, de reconvocar as comissões mistas e de reativar a Coleste. Roberto Campos, ministro do Planejamento, foi à União Soviética em setembro de 1965, e em novembro reuniu-se pela primeira vez a Comissão Mista bilateral, prevista no acordo de 20 de abril de 1963.

A política africana do Brasil era orientada por três impulsos: cotejando as delegações do Terceiro Mundo nos órgãos multilaterais, foi o Brasil conformando pontos de vista com os africanos, e Castello Branco, ao menos para fins retóricos, teve de condenar o colonialismo, tanto o jurídico quanto o de exploração econômica, e o regime do *apartheid* da África do Sul; buscando ampliar mercado, estudava as possibilidades e dava os primeiros passos pelo interior do continente; preso ao ocidentalismo e à afetividade lusa, impunha limites àquelas iniciativas. A visita do presidente do Senegal, Léopold Senghor, ao Brasil, em setembro de 1964, foi um marco nas novas avaliações da África Negra, por parte do governo brasileiro.

A divisão da África, umas das repartições da Chancelaria, empreendeu sérios estudos macroeconômicos, concluindo sobre as potencialidades do mercado africano (4 bilhões de dólares em 1964, 4,5 no ano seguinte), listou os produtos brasileiros em condições de penetrá-lo e os possíveis produtos africanos a serem importados pelo Brasil. Desde 1964, preparou-se a primeira missão comercial, que se dirigiu à África ocidental em 1965 (maio a junho), visitando Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim. Integraram-na 22 pessoas, oriundas de órgãos governamentais e do empresariado. A missão firmou alguns acordos, conforme o modelo de acordo co-

mercial do Senegal (23 de setembro de 1964) para "tratamento mais favorável possível", vendeu 500 mil dólares e encaminhou negócios de 2 milhões. Em 1966, seguiu a segunda missão comercial à África (setembro/outubro), visitando desta feita a África do Sul, Moçambique, Angola, Gana, Costa do Marfim e Lisboa, por causa das colônias. Apesar desses esforços, o Itamaraty registrava naquele ano que o comércio com a África do Sul representava ainda 90% das trocas totais entre o Brasil e a África subsaárica. Lançavam-se, entretanto, as bases de uma efetiva política africana.

1967: a recuperação das tendências

Conceber a política externa do regime militar como uma unidade de propósitos e métodos foi desde sua origem um equívoco de interpretação que não levou em conta o papel do Estado como articulador do processo produtivo e das pressões oriundas das necessidades sociais. Quando Castello Branco percebeu o malogro do modelo de desenvolvimento associado liberal, teve de proceder a investimentos públicos para atender ao crescimento econômico e à oferta de emprego, abandonando sua própria desestatização. Costa e Silva, que o sucedeu em 1967, reformulou as diretrizes fundamentais da política externa, procedendo à nova limpeza de posições e determinando um curso que, desta feita, permaneceu inalterável em sua essência. Apesar disso, constatou-se a inviabilidade das análises que pretendem dar inteligibilidade orgânica à política externa, mediante o uso de categorias explicativas isoladas, como a das fronteiras ideológicas, da Guerra Fria, do desenvolvimento dependente, da missão subimperial, das relações especiais com os Estados Unidos, da aspiração à potência, da hegemonia regional, que freqüentemente confundem a causalidade com os meios e os resultados, além de não traduzirem com objetividade as percepções do interesse nacional. A unidade que houve deve ser procurada, a partir de 1967, no projeto de desenvolvimento nacional. A política externa destinou-se a suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados a impulsionar o desenvolvimento de forma autônoma, na medida do possível. As decisões tornavam-se cada vez mais complexas e extensas, devido ao crescimento

econômico e à maior inserção do Brasil no sistema internacional, a ampliar-lhe as margens de cooperação e conflito possível.[12]

Nova correção de rumos

As contradições do período anterior, o malogro do modelo bipolar, as críticas da direita e da esquerda e as aspirações sociais induziram nova correção de rumos, recolocando a política externa na trilha da qual se desviara Castello Branco.

Em fevereiro de 1967, viajando à Europa e aos Estados Unidos, já indicado pelo Congresso, Costa e Silva desentendeu-se em Washington com Lincoln Gordon, elevado à subsecretário de Estado para a América Latina. Fez, a autoridade norte-americana, gozação sobre o empenho manifesto por Costa e Silva de voltar sua política para a meta do desenvolvimento, e foi instada a retirar-se de sua presença. O episódio mostrava que Castello não eliminara os atritos com os Estados Unidos, como havia pretendido, e prenunciava o retorno às rivalidades de relacionamento.[13]

Da mesma forma como o governo de Castello Branco partiu em guerra contra os princípios da Política Externa Independente e do nacionalismo, o governo de Costa e Silva não esperou um dia sequer para iniciar a demolição dos conceitos implantados por seu antecessor.

A nova doutrina, rotulada de "Diplomacia da Prosperidade", foi exposta por José de Magalhães Pinto, ministro das Relações Exteriores, em seu discurso de posse, em 15 de março de 1967, no Itamaraty, em sua exposição ante a Câmara dos Deputados, em 10 de maio e, finalmente, em 28 de julho, em conferência na Escola Superior de Guerra. Consolidou-a, posteriormente, numa introdução ao *Relatório* de 1967. Em perfeita sintonia de pensamento, Costa e Silva veio a público em 16 de março, por ocasião da primeira reunião ministerial de seu governo, e reiterou suas concepções em Punta del Este (12 de

[12] Martins (1972); Bandeira (1990). Antônio C. Peixoto, La montée en puissance du Brésil: concepts et réalités, *Revue Française de Science Politique*, Paris, *30* (2): 328-355, abr. 1980; Lima e Cheibub (1983).

[13] Bandeira (1989).

abril), quando da reunião dos chefes de Estado americanos. Em 15 de abril de 1967, ante o mesmo auditório do Itamaraty, numa réplica, ponto por ponto, ao célebre discurso de Castello Branco de 31 de julho de 1964, sepultou em definitivo o modelo de política externa avançado pelo primeiro governo militar.

Foram, primeiramente, eliminados, a partir de um diagnóstico do sistema internacional, os conceitos agora inadequados para orientar a política externa: a) a bipolaridade, porque o conflito Leste–Oeste esmoreceu, o entendimento entre as duas superpotências avançou, a coesão dos sistemas de alianças enfraqueceu, ao tempo em que a divisão Norte–Sul acentuou-se; b) a segurança coletiva, porque não serve à superação da desigualdade, "em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos"; c) a interdependência militar, política e econômica, porque as políticas externas se guiam pelos interesses nacionais e não por motivações ideológicas; d) o ocidentalismo, porque vem eivado de prevenções e preconceitos que tolhem à ação externa as vantagens do universalismo.

O momento histórico determinou, nas avaliações do governo de Costa e Silva, uma nova política exterior, atenta ao exclusivo interesse nacional, "sensível ao fator econômico", "de conteúdo econômico", "a serviço da prosperidade", mobilizada "em torno de motivações econômicas, para assegurar a colaboração externa necessária à aceleração do nosso desenvolvimento", inconformista ante as desigualdades e os privilégios do capital internacional, voltada para as demandas do desenvolvimento, de que dependem a segurança nacional e a paz mundial: "A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento, mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país", resumia o *Relatório* de 1967.

A contribuição da política externa viria pelos esforços para atingir resultados em três direções: a) a reformulação das bases do comércio internacional e a ampliação das pautas e mercados para a exportação brasileira; b) a aquisição, pela via da cooperação internacional, da ciência e da tecnologia necessárias à independência econômica; c) o aumento dos fluxos financeiros, para empréstimos e investimentos, de origem mais diversificada, em melhores condições de pagamento ou em igualdade de tratamento com o capital nacional.

O setor externo tornou-se, portanto, estratégico em termos de comércio, tecnologia e capital, mas o desenvolvimento passou a ser concebido como "responsabilidade nacional", sendo aquele setor apenas supletivo do esforço interno. Nessas condições, após a catarse dos elementos que, à época de Castello Branco, se articulavam pela bipolaridade, a política externa de Costa e Silva apresentou-se com "sentido realista", isenção ideológica, sem espaço para "alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas". Recuperou a margem de autonomia exercida à época de Jânio e Jango, reabilitou o princípio da soberania, legitimando-se diante da nação.

Os objetivos nacionais

O governo de Costa e Silva criou as duas condições necessárias à coesão entre políticas interna e externa, ao recuperar o projeto desenvolvimentista e agregar-lhe em função supletiva o movimento da diplomacia. Desde então são os problemas do subdesenvolvimento e as possibilidades de superação que explicam a política externa. A crise do regime militar e a implantação da ditadura em 1968 serviram precisamente para aglutinar as diversas tendências no seio das Forças Armadas em torno dos objetivos nacionais.

O projeto desenvolvimentista correspondeu aos desígnios de desenvolvimento restrito, na medida em que visava robustecer a economia antes de equacionar as desigualdades sociais. Durante o período de acelerado crescimento econômico, entre 1968 e 1973, sustentou a idéia "Brasil Grande Potência", com repercussões sensíveis sobre o sistema internacional. Caracterizou-se igualmente, sobretudo a partir de 1974, pela ampliação das bases de relativa autonomia, associando-se a participação do capital estrangeiro ao capitalismo monopolista de Estado e a seu avanço sobre setores estratégicos da economia. Após a independência industrial, enfim, era preciso viabilizar a independência tecnológica.

Essa economia política sacrificou os conceitos de interdependência, porque congelava o poder mundial, e de segurança coletiva, porque desvinculava a segurança da soberania e das condições materiais. A segurança converteu-se em variável dependente, não mais

do elemento ideológico bipolar nem da "cobertura" das potências ocidentais, mas da economia nacional, forte e autônoma ao ponto de repassar-lhe os meios.[14]

A diplomacia foi concebida e mantida como instrumento do expansionismo econômico. Buscou o consenso, apelando para a complexidade do Brasil, e apoiou-se no esforço interno para direcionar-se pelo mundo, contra a estratificação do poder e da riqueza, contra a "desordem" do capitalismo, particularmente suas regras internacionais de comércio e finanças, contra decisões internacionais calcadas na velha bipolaridade ou em sua reedição reaganiana, contra a resistência do Primeiro Mundo em admitir novos sócios no clube dos ricos. O inconformismo não bastava. E a diplomacia abriu-se ao universo, cotejando as reivindicações dos povos atrasados, sentando à mesa das potências avançadas, lutando para cooptar os foros internacionais aos esforços de desenvolvimento, denunciando seus fracassos sem perder a esperança, engajando, enfim, um plano gigantesco de cooperação internacional, mediante o qual captava recursos, ciência e tecnologia do Norte e aguardava seu processamento para repassá-los ao Sul. Enquanto a ordem não era reformada como convinha, conquistava espaços de competição, valendo-se dos padrões vigentes no sistema internacional.

Desde 1967, os presidentes e seus chanceleres expressaram invariavelmente esses objetivos em pronunciamentos políticos. Aos formandos do Instituto Rio Branco, em 1970, Médici pautava a conduta diplomática com base nessa convicção subjetiva: "Nosso país se recusa a crer que a história se desenvolve necessariamente em benefício de uns e em prejuízo de outros". Diante da Escola Superior de Guerra, onde a Chancelaria procedia anualmente a uma verdadeira prestação de contas, Gibson Barbosa, ministro das Relações Exteriores, reconhecia, naquele mesmo ano, que a política exterior se guiava pelo exclusivo interesse nacional, a serviço do desenvolvimento, e que a isto, no Brasil, se convencionou chamar de nacionalismo. Para realizar essa meta, Gibson Barbosa atribuía, em 1972, cinco funções à política externa: a) provocar mudança nas regras da convivência internacional e na cristalização do poder; b) usar o poder nacional

[14] Bandeira (1989).

decorrente do crescimento em favor dos povos que aspiram ao progresso; c) auxiliar a implantação da nova ordem econômica internacional, até mesmo como requisito da paz, que não resulta da manutenção do *status quo* e do equilíbrio do poder; d) manter ativa solidariedade com os povos em vias de desenvolvimento; e) ampliar em extensão e profundidade o universalismo da ação externa.

Com a crise econômica internacional decorrente da valorização do petróleo, a partir de 1974, o governo de Ernesto Geisel redefiniu as funções supletivas da política externa ao projeto de desenvolvimento: a diplomacia, convertendo-se em instrumento mais ágil, buscou a cooperação, a expansão do comércio exterior, o suprimento de matérias-primas e de insumos, o acesso a tecnologias avançadas, com a finalidade de dar suporte a grandioso plano interno de auto-suficiência em insumos básicos e bens de capital. Seu ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, concebia a política externa como elo entre passado e futuro, isto é, entre seus princípios e o progresso nacional.

Em plena depressão nacional, Saraiva Guerreiro, ministro das Relações Exteriores do governo João Batista Figueiredo (1979-1985), insistia ainda na mesma tecla: a política externa brasileira pretende "maximizar as oportunidades de desenvolvimento do país", concebido este desenvolvimento como responsabilidade interna, que pode ser entravada por dificuldades externas. Ao fazer um balanço de sua gestão, Guerreiro apontava o desenvolvimento e o progresso como objetivo-síntese da diplomacia, expresso na doutrina, nas relações bilaterais e multilaterais, no comércio e nos serviços, na luta contra o protecionismo do Norte, propagando a nova ordem internacional e a cooperação Sul-Sul, enfrentando a dívida externa.

Ao ser empossado ministro das Relações Exteriores do governo José Sarney (1985-1990), Olavo Setúbal se propunha, com a política externa, obter desenvolvimento e exportar seus efeitos, inaugurando uma "diplomacia para resultados". Ao passar o cargo a seu sucessor, Abreu Sodré, em 14 de fevereiro de 1986, Setúbal apelava para a ideologia do desenvolvimento apesar de estar-se exaurindo o modelo sem produzir os remédios sociais: alegou que seu propósito fora o de atuar de forma coerente e flexível sobre o sistema internacional, a fim de preservar "as áreas de autonomia indispensáveis à manuten-

ção do projeto nacional de desenvolvimento social e econômico". Dirigindo-se aos formandos do Instituto Rio Branco, em 13 de maio de 1987, o presidente José Sarney também indicava a exaustão do modelo, atribuindo à política externa brasileira o dever passivo de eliminar efeitos perversos do sistema internacional sobre o desenvolvimento, como a "dependência em relação aos atuais centros de poder político e aos pólos econômicos mundiais", os que provinham do "congelamento do poder político e econômico" e os que resultavam de "fórmulas recessivas" impostas de fora ou da evasão líquida de divisas.

O pragmatismo de meios

Antes de Geisel haver definido seu "pragmatismo responsável", na primeira reunião ministerial, em 19 de março de 1974, e de tê-lo, a Chancelaria, interpretado como "atuação diplomática pragmática, dentro de parâmetros éticos e com uma perspectiva ecumênica", já se haviam disseminado, na conduta externa, fatos e idéias que o caracterizavam como um método. A economia determinava a política externa, mas tinha no Estado o articulador do processo produtivo – e esse agente, atendendo aos requisitos de racionalidade, percebeu, desde Costa e Silva, que o pragmatismo convinha à eficiência da ação, para ampliar sua autonomia e obter ganhos concretos. O fim e o método vinham embutidos na nova correção de rumos de 1967, contribuindo para sepultar conceitos e práticas que a eles não se conformavam e imprimir coesão e continuidade à política externa.

Havendo abandonado os princípios em favor da atuação pragmática, o Brasil reivindicou, desde Emílio Médici, "parcela de decisão cada vez maior" no sistema internacional, medida pela "sua realidade" e sua "capacidade de progredir".[15] Os termos "ético" e "responsável", introduzidos à época de Geisel, traduziam apenas a preocupação de evitar que o pragmatismo fosse qualificado de oportunista. Era-o, todavia, em dose inevitável, mas seus atributos se situavam principalmente do lado da flexibilidade e da agilidade de conduta, da

[15] *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 22 out. 1972; *Veja*, São Paulo, 16 jan. 1980.

discrição que não alardeava êxitos, da adaptabilidade e relativa indiferenciação política. O pragmatismo haveria de guiar-se pelas circunstâncias, sem admitir dicotomias e camisas-de-força. Sem opções exclusivistas pelo bilateralismo ou multilateralismo, pelo Ocidente ou Terceiro Mundo, pelo alinhamento ou divergência, por essa ou aquela ideologia.[16] Envolvia, segundo Saraiva Guerreiro, pressupostos de autenticidade nacional – complexidade brasileira e estágio de potência intermediária – de direitos e interesses brasileiros, para veicular a ação, com dignidade, pelos caminhos do universalismo e da boa convivência, visando à consecução de objetivos de política externa. Repugnava-lhe a intolerância racial, religiosa e ideológica, bem como ter de suportar ou exercer hegemonias no sistema internacional.

Os limites de eficiência do pragmatismo foram estabelecidos pela capacidade de influir sobre o sistema internacional ou pela contingência de sofrer suas influências, fatores estes não ligados ao método, mas ao desempenho das unidades que compunham aquele sistema. Já sua coerência como estratégia de ação não se manteve infensa às pressões dos diversos *loci* de decisão em política externa – Itamaraty, Forças Armadas, ministérios e empresas estatais, área financeira do governo.[17]

As condições de movimento do sistema internacional (1967-1989)

Desde Costa e Silva, os governos mantiveram no Brasil, com senso de oportunidade, o propósito de utilizar o setor externo para auxiliar o crescimento econômico. A realização desse objetivo estava, todavia, condicionada às mudanças do sistema internacional, aos obstáculos e possibilidades oferecidas. O controle da ordem pelas duas superpotências foi afetado com os progressos da *détente* e a diversificação dos *loci* de poder: Estados Unidos, União Soviética,

[16] *Veja*, São Paulo, 28 out. 1981.

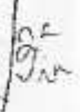
[17] Alexandre de S. C. Barros (1986); Celso Lafer (1982); Celso Lafer (1984); Sardenberg (1983); Lima e Cheibub (1983).

Comunidade Européia, Japão, China, OPEP, diante dos povos em vias de desenvolvimento. Trata-se do chamado policentrismo.

No período em tela, a política externa dos Estados Unidos passou por três fases:

1. *A diplomacia do equilíbrio*. Correspondeu à primeira grande mutação da política externa norte-americana desde 1947, conduzida por Henry Kissinger, cuja ascensão ocorreu em 1969. Teórico e político da estratégia, a arte de bem administrar os meios para atingir um fim, Kissinger contagiou a intelectualidade e a opinião pública com as propostas de sua *realpolitik*. Lembrando Metternich, criador do concerto europeu no século XIX, acreditava que a paz resultaria de um sistema de equilíbrio, que se dispôs a construir, em substituição à bipolaridade. Seu desígnio era de trazer as cinco grandes potências (EUA, URSS, CEE, Japão e China) a um código comum de comportamento internacional, a reger o moderno jogo do equilíbrio. O apogeu de seu sistema coincidiu com as decisões do encontro Nixon-Brejnev de 1973. Entrou depois em teste e já estava superado em 1976, porque as potências não se dispunham a assumir responsabilidades coletivas, a abdicar de suas ideologias e políticas nacionais para manter o *status quo* internacional.
2. *O trilateralimo*. Reagindo ao modelo anterior, as elites orgânicas norte-americanas, agrupadas sobretudo no Council on Foreign Relations, associaram-se a europeus ocidentais e japoneses, e criaram a Comissão Trilateral (1973), com o intuito de influir sobre as políticas nacionais e a ordem internacional, sob a ótica de interesses do mundo capitalista. O presidente Carter, que era membro da Comissão, dela extraiu conselheiros e orientação de alto nível para definir a política externa dos Estados Unidos, durante sua gestão (1977-1980). A derrota no Vietnã e os escândalos públicos aconselharam a campanha internacional por direitos humanos, tanto para melhoria do autoconceito quanto para legitimar a influência moral sobre os outros Estados. A *détente* caiu na hierarquia dos valores, e as relações Leste–Oeste foram usadas para manter a estabilidade e evitar a proliferação nuclear, bem como controlar e eliminar a venda de armas e equipamentos convencionais. As relações Norte–Sul, objeto de excelentes estudos, deveriam receber maior cuidado por parte dos Estados Unidos, fosse mesmo para amenizar as rivalidades políticas e os atritos de interesses econômicos e cooptar o Terceiro Mundo ao planejamento trilateral. O modelo carteriano, embora tenha induzido as reuniões de cúpula dos países ricos, cederia por sua vez, com o advento de Ronald Reagan.
3. *A recuperação da hegemonia*. As fases anteriores eram tentativas de adaptação da política externa dos Estados Unidos ao declínio de seu poder no sistema internacional. Ronald Reagan (1980-1988) veio para restabelecê-lo nos moldes da hegemonia engendrada pela ordem internacional do imediato pós-guerra. Ao abrigo do SALT-I (1972), a União Soviética avançou, alcançando os Estados Unidos em força militar, enquanto os aliados (Europa Ocidental e Japão) se negavam a uma colaboração efetiva nas questões de segurança, preferindo os investimentos produtivos, com que elevaram sua capacidade de competição internacional. No início dos anos 1980, os Estados Unidos eram mais vulneráveis do ponto de vista militar e econômico, situação com a qual não se conformou o novo governo, disposto a repor o sistema internacional na ordem tradicional, marcada pela ideologia bipolar, as fronteiras geopolíticas e a supremacia econômica e militar sobre o mundo.

A União Soviética oscilou entre duas tendências contraditórias, chamadas a fixar sua política externa: o desenvolvimento da luta social transnacional e a coabitação dos Estados, pelo modo da coexistência pacífica. Desde Kruschev, irá prevalecer a segunda via, substituindo-se a dominação direta pela influência e mantendo-se o armamentismo com função "pedagógica" e de garantia para o mundo socialista. Houve, todavia, boa dose de pragmatismo na *détente* desejada e procurada pela URSS: convinha aos diversos partidos comunistas que se beneficiavam de apoios e coalizões locais para penetrar o poder; obteve o reconhecimento formal dos Estados co-



munistas e a inauguração de relações normais com o universo; induziu a cooperação econômica, necessária ante a insuficiência agrícola e o atraso tecnológico do Leste; evitou a "pressão frontal" sobre o Ocidente e o conseqüente ressurgimento da linha dura interna. Desde 1973, pelo menos, a política externa da União Soviética tornou-se mais complexa e diversificada, contribuindo de modo global para a mudança do sistema internacional, favorável à manutenção da paz e ao desenvolvimento da cooperação construtiva, apesar do conluio com os Estados Unidos nos desígnios de congelamento do poder mundial e das sucessivas intervenções preventivas em seus arredores.

Dentre os cinco centros mais importantes do poder mundial, coube à China a maior instabilidade de política externa nas últimas décadas. Após a ruptura com Moscou, nos anos 1960, uma diplomacia hesitante passou a incitar à revolução as nações pobres. Apelando à "teoria dos três mundos", exposta por Deng Xiaoping na ONU, em 1974, o governo chinês concitava os países da periferia (Ásia, África e América Latina) a se associarem às nações desenvolvidas intermediárias (Europa e Japão) para erradicar as formas de hegemonia, exploração e pilhagem a que eram todos sujeitos pela dominação das duas superpotências, num esforço de conflito libertador em escala planetária. Em 1979, Xiaoping abandonou os desígnios dessa coalizão em favor de uma aliança anti-soviética, reunindo China, Japão, Europa e Estados Unidos. Nixon foi a Pequim, e Moscou passou a encarar com seriedade a aliança sino-americana. A passagem da "teoria dos três mundos" para a "frente unida contra o social-imperialismo" foi interpretada como reflexo de outra evolução: a do desejo chinês de dominar o Terceiro Mundo para o de tornar-se a terceira potência hegemônica. Com o fim da revolução cultural, a descompressão interna, a hibernação de Xiaoping, a volta dos "conservadores", a política externa chinesa entrou em ritmo de normalização e realismo, a partir de 1982. Tornou-se mais complexa e universalista, admitindo a aproximação com a URSS, buscando contatos com o Ocidente para obter elementos de modernização e abandonando o fogo revolucionário nas relações com o Terceiro Mundo. Algo semelhante à correção de rumos de 1967 na política exterior do Brasil.

Se a China chegou com atraso relativamente ao Brasil, no sentido de utilizar a variável externa sem condicionamentos ideológicos e

geopolíticos – ou com menor grau – em prol do estrito interesse nacional, o Japão a ele se antecipou. Data de 1957 o modelo de política externa japonesa que fundou a segurança nacional sobre a cooperação internacional e a independência econômica, ampliando as possibilidades de desamericanização, a partir de 1969. Sem obstar ao entendimento com os Estados Unidos, e aos laços com o Ocidente, o Japão decidiu renunciar ao poder nuclear e prover-se ao mesmo tempo de meios internos de defesa, abrir-se ao universo e privilegiar as relações regionais, abdicar do imperialismo anterior sem moldar-se a hegemonias, voltar-se para a construção da potência econômica com seus planos qüinqüenais.

De forma similar, a Europa Ocidental voltou-se sobre si mesma, ocupando-se com a organização de sua unidade jurídica e econômica, falando de uma só voz e quase muda em termos de política internacional, já que as relações econômicas foram em grande parte subtraídas ao controle soberano dos Estados, para situarem-se no âmbito da Comunidade.[18]

A política externa dos cinco grandes não eliminou, como se percebe, um amplo espaço de manobra, aberto ao movimento dos pequenos, nas brechas do policentrismo. Mas os problemas do subdesenvolvimento não figuraram nas formulações políticas dos grandes, a não ser de forma subsidiária a suas concepções, como nos casos dos estudos desenvolvidos pelas elites orgânicas e da "teoria dos três mundos". A frente dos povos em vias de desenvolvimento irrompeu de forma espontânea e com força própria sobre o cenário internacional, provocando, com o diálogo Norte e Sul, a maior inovação em termos de conflito em tempos de paz, ao introduzir por conta e risco as metas do desenvolvimento.

A frente dos povos atrasados emergiu na década de 1960, após as independências das ex-colônias, embora tenha sido precedida nos anos 1950 por algumas manifestações pioneiras, como a Conferência de Bandung (1955) e o Movimento dos Não-Alinhados. Manteve-se coesa e constante nos propósitos globais durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, numa demonstração de racionalidade e bom-senso político a causar inveja aos países cultos do Norte. Elegeu, como meios

[18] Zorgbibe (1984); Huntzinger (1987); Duroselle (1971); Dreifuss (1987).

de ação, o consenso a ser estabelecido no sistema internacional, por meio da negociação permanente, que se instituiu nos foros da ONU e em organismos especializados, de caráter mundial e regional. Empenhou-se em criar, favorecida pelos lentos progressos da *détente*, a condição fundamental para seu desempenho, que era o deslocamento do confronto Leste–Oeste para o diálogo Norte–Sul. O caráter de sua ação fez surgir o elemento moral nas considerações de política internacional, ao condenar a injustiça e apelar à reforma da ordem vigente.

Concentraram-se os povos atrasados num objetivo-síntese, que se identificou com a luta travada na arena mundial pela implantação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, destinada à superação da injustiça e da desigualdade. Pretendia-se, inicialmente, tornar igualitário o sistema de trocas internacionais, mas a esse fator essencial foram-se agregando novas exigências, como o controle sobre os recursos naturais (petróleo, minérios, fundo do mar, etc.) pelos Estados, a reforma das regras que presidiam às finanças internacionais e o controle da própria solidariedade do Terceiro Mundo, que evoluiu para uma "autonomia relativa" (Grupo dos 77), em cujo seio desenvolviam-se a cooperação, a associação, a integração, notadamente Sul–Sul e regional (caso bem sucedido da OPEP).

Os resultados obtidos pela frente dos povos atrasados, após três décadas de negociações, revelam que o diálogo foi efetivamente instituído, não a nova ordem. Os principais textos das Nações Unidas sobre a Nova Ordem Econômica Internacional foram aprovados em 1974 (Resoluções nºˢ 3.201, 3.202 e 3.281), 1975 (3.362) e 1980 (35/56). Acrescentaram-se a estes cerca de 60 textos ou conjuntos de textos, emanados entre 1974 e 1985 de conferências e reuniões dos mais diversos foros internacionais.

Em sua quase-totalidade, os textos representam apenas um avanço conceitual, em grande parte neutralizado pelo caráter não-obrigatório em termos de direito. De concreto, apenas três vitórias foram alcançadas, correspondendo ao único "desvio" das regras do comércio internacional consentido pelo Norte: a implantação do Sistema Geral de Preferências, ainda nos anos 1960, um acordo sobre financiamento de produtos de base e o acréscimo da Parte IV ao estatuto do GATT, permitindo aos povos atrasados proteger indústrias

incipientes. Convém ainda mencionar, como resultados positivos, a institucionalização da UNCTAD, a criação da Unido (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial) e o estabelecimento, junto ao FMI, de um comitê voltado para os problemas do desenvolvimento. De modo geral, negociações e resoluções foram, entretanto, irrisórias em termos de resultados operativos. A moral e a política não passaram a reger o direito internacional, como se pretendia, e a não-execução por tempo prolongado das resoluções, além de irritar, traduzia a falsidade e a hipocrisia do sistema internacional.

Os países ricos do Norte, surpreendidos pela irrupção quase espalhafatosa do Terceiro Mundo, chegaram ao diálogo, mesmo porque as duas superpotências assumiram posição ambígua ou porque o diálogo era aconselhável para dissuadir o conflito. Bem cedo decidiram, todavia, replicar ao movimento do Sul: integraram-se para se fechar, passaram a resolver seus problemas desconhecendo os alheios, julgaram as questões do desenvolvimento como "decorrentes" de sua capacidade econômica, aplicaram a "diferenciação" sobre os povos atrasados para minar sua força, recorreram ao protecionismo, quando não recolocaram, enfim, os interesses do confronto bipolar sobre os outros. Em suma, o malogro da Nova Ordem não se deve tributar aos textos, à diplomacia, às recomendações do famoso *Relatório Willy Brandt* (1979), mas à ausência de vontade política do Norte, por um lado, e, por outro, à reação contra o aparecimento de nova força internacional. Os países do Sul foram jogados no "limbo político mundial", conforme salientou Azeredo da Silveira.[19] Nesse cenário internacional, a política brasileira teve chance de movimentar-se externamente com desenvoltura na arena terceiro-mundista, mas suas metas levaram-na a operar igualmente em confronto e cooperação com o Primeiro Mundo, manobrando nas regras da ordem que não se reformava e driblando obstáculos que se sucediam.

O projeto de desenvolvimento, norteador da política externa desde 1967, fixou objetivos em três fases, *grosso modo* cumulativas, assim definidas: a) a de consolidação da indústria de transformação (Costa e Silva e Médici); b) a de consolidação da indústria de base

[19] Bettati (1985); Brasil, Câmara dos Deputados, *A Nova Ordem Mundial*; Jaguaribe et alii (1982).

(Geisel); c) a implantação de tecnologias de ponta (Figueiredo e Sarney). A primeira foi implementada, basicamente, com apoio do capital transnacional, a segunda pelo capital monopolista do Estado e a terceira pela associação do Estado à empresa privada nacional. Os países ricos, particularmente os Estados Unidos, obstaram historicamente aos objetivos da primeira e da terceira fases, dificultando o acesso de produtos brasileiros a seu mercado e promovendo a nova divisão internacional do trabalho, contrária ao desenvolvimento de tecnologias de ponta no Terceiro Mundo. Criaram, ademais, a situação de estrangulamento do processo como um todo, pela via da espoliação financeira, forma indireta de controle e manutenção da dependência, de impor acomodações nocivas, de limitar a margem de manobra externa dos povos atrasados. O Brasil e a América Latina capitularam diante dos países ricos, não encontrando, para esse desafio, alternativas pragmáticas. Desde 1980, diminuiu a capacidade brasileira de influir sobre o sistema internacional, pela adequação de fins e resultados, passando o país à categoria de agente passivo de influências, com dificuldade até mesmo de manter os avanços já alcançados.

A América Latina não teve lugar importante nos objetivos do desenvolvimento brasileiro, já que sua função situava-se apenas como mercado de produtos industrializados brasileiros. A integração foi concebida – esse era o interesse brasileiro – como integração comercial, cujo processo não vingou, razão por que o comércio exterior do Brasil dirigiu-se com a mesma intensidade para os outros mercados do mundo. Por outras vias, a América Latina não ofereceu suporte às duas primeiras fases do desenvolvimento nacional, mantendo-se as relações interlatino-americanas sem condições de produzir a união, cedendo à bipolaridade e às experiências nacionais diferenciadas. Nos meados dos anos 1980 – reagindo aos condicionamentos da dívida externa, ao malogro global da frente dos povos atrasados, à redução da capacidade de influir sobre o sistema internacional, ao tradicional menosprezo norte-americano pelos interesses regionais, às rivalidades e aos exemplos de cooperação – Brasil e Argentina, convertidos à democracia plena, engajaram novo processo de integração, voltado particularmente às metas da segunda e terceira

fases do desenvolvimento brasileiro que, por óbvio, são do interesse de ambos os povos, como também de outros no continente, chamados à participação gradativa, pelos protocolos de 1986.[20]

[20] Paul E. Sigmund, Latin America: chance or continuity? *Foreign Affairs*, *60* (3): 629-657, 1982; William D. Rogers, The United States and Latin America, *Foreign Affairs*, *63* (3): 560-580, 1985; Rouquié (1987); Plastino e Bouzas (1985); Muñoz e Tulchin (1986); Bandeira (1987).

Meios e resultados do pragmatismo em política externa (1967-1979)

Visto que ao setor externo foi consignada uma função supletiva ao projeto de desenvolvimento nacional, a política externa brasileira apropriou-se de características que se faziam necessárias para seu desempenho, tais como universalismo e autonomia, flexibilidade e ajustabilidade, dinamismo e coragem. Isso foi possível porque o Itamaraty assumiu o novo modelo com convicção: reformulou suas estruturas e adaptou a formação de seus quadros, forneceu ao governo chanceleres coerentes e tomou as iniciativas requeridas sem hesitação. Penetrou simultaneamente as esferas do poder mundial e das soberanias nacionais, perscrutou as oportunidades e articulou os meios. Pela primeira vez na história do Brasil, deu-se conteúdo concreto às propostas universalistas, tanto do ponto de vista conceitual quanto geográfico.

O Brasil e a política mundial

Desde a inflexão da política exterior do Brasil, em 1967, com o desenvolvimento e o pragmatismo a guiar-lhe os passos daí por diante, três questões se abrem ao estudo no que tange ao movimento na esfera mundial: as concepções do poder, sua aplicação nos órgãos decisórios internacionais e a revisão da doutrina de segurança nacional.

A dimensão e as características do poder nacional

Ao rejeitar para o Brasil o poder associado à potência hegemônica ocidental, o governo Costa e Silva não conferiu ao poder nacional a plenitude soberana, porquanto o vinculou, em grande medida, ao poder emergente dos povos atrasados, em nova associação que esperava ver frutificar. Embates estridentes e ganhos limitados na arena internacional fizeram refluir o conceito de poder durante o governo Médici no sentido da introspecção e da prospectiva: a potência é autônoma e seu exercício dimensionado à grandeza nacional, presente e futura. Médici fez saber, não de forma agressiva mas com certa arrogância, que ao país cabia uma parcela maior de poder. Já seu sucessor, Ernesto Geisel, abandonou tal perspectiva, convicto de que o poder se exerce de fato na dimensão disponível segundo os parâmetros de convergências, coincidências e contradições que caracterizam as relações internacionais.

Em realidade, as preocupações com o poder, que tanta celeuma causaram nos meios acadêmicos e políticos no Brasil, na América hispânica e nos Estados Unidos, evoluíram de forma quase tempestuosa, porque o acelerado crescimento nacional estava a exigir do setor externo um enorme suprimento de meios e pensou-se que não viriam sem maior parcela do poder mundial, já que o congelamento deste era tido por nocivo. O poder não era o fim, mas servia aos fins da política exterior e isso explicava sua necessidade, aspiração e busca.

Os meios para aumentar o poder nacional foram selecionados e agregados de forma empírica a partir da base material que dava suporte à ação externa.

Em primeiro lugar, o cenário internacional foi utilizado para ampliar a dimensão e fortalecer o exercício do poder nacional. Este legitimou-se ao ser posto a serviço do desenvolvimento, que imprimira coerência doutrinária e prática à política exterior. O paradigma do Estado desenvolvimentista manteve os princípios históricos da diplomacia brasileira, tais como a autodeterminação dos povos, a não-intervenção em assuntos internos, a solução pacífica das controvérsias, a rejeição da conquista pela força, o respeito aos tratados, e agregou-lhes um moderno conceito de interdependência, a ser

implementada pela cooperação internacional. Todos esses atributos somados eram suficientes para realçar o poder, definir-lhe um perfil operativo, com grande espectro de previsibilidade e aceitação, em decorrência também da estratégia não-confrontacionista adotada para seu exercício.

Foi limitado, entretanto, o poder de barganha que resultou da desvinculação brasileira do conflito Leste-Oeste e do apoio às soluções que adviriam pelo diálogo Norte-Sul. Por outro lado, o sistema internacional e as condições internas não induziram outras modalidades importantes de barganha para o Brasil, no período. O poder nacional, representado e veiculado em escala crescente nos locais decisórios mundiais – o que correspondeu a outra tática para robustecê-lo –, teve, pois, de criar suas próprias alternativas.

Procurou-se igualmente robustecer o poder nacional com elementos internos. A busca – ou a obtenção – do consenso marcou o período, e a política externa pôde ser qualificada de avançada, democrática, até esquerdista, em oposição à política interna, tida por retrógrada em sua forma. O bipartidarismo, implantado para diferenciar o regime militar dos regimes totalitários, conviveu em harmonia com a política exterior: Arena (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro) apoiaram-na, *grosso modo*, no período, tanto em seus programas quanto nos pronunciamentos políticos. A imprensa portou-se de forma similar, embora alguns órgãos conservadores criticassem a aproximação com o Terceiro Mundo. Assim como essa corrente não afetou o direcionamento da política exterior, foi-lhe também infensa a interpretação da intelectualidade de esquerda vítima de perseguição política.

Com a extraordinária expansão dos cursos de pós-graduação na década de 1970, os meios acadêmicos passaram a desenvolver suas análises sobre as relações internacionais, conferindo-lhes tratamento mais adequado e rigoroso. A eles voltou-se o Itamaraty, como também aos meios políticos, militares e empresariais, sofrendo influências em escalas bem diferenciadas, porém como forma de auscultar a sociedade e de prestar-lhe contas. A tradicional autonomia do Itamaraty, com sua escola de formação própria, seus cursos de aperfeiçoamento, seus concursos promocionais igualmente formativos, manteve-se, no período, com parcela de responsabilidade na formu-

lação da política externa, cujo processo se diluía, entretanto, por diversos *loci* de poder, como estava a ocorrer igualmente do lado de sua implementação, em que avançavam outros segmentos da burocracia estatal. Essas contingências explicam certas contradições do modelo, mas não foram suficientes para enfraquecer-lhe as bases.

A evolução no conceito e no modo de exercer o poder nacional permitiu a Ernesto Geisel manifestar elevado grau de autoconfiança, ao transmitir o poder a seu sucessor, em 15 de março de 1979: "Somos hoje uma nação que se projeta mais e mais no cenário mundial, amadurecida e responsável, gozando de sólida credibilidade internacional e dia a dia menos vulnerável a pressões quaisquer que venham do exterior".[1]

Uma aventura frustrante pelo cenário internacional

A presença brasileira nos foros multilaterais de caráter universal foi permanente e intensa no período, tendo em vista os seguintes objetivos: a) atingir as metas nacionais do desenvolvimento e da segurança; b) obter informação para atuar nos foros multilaterais regionais e nas relações bilaterais; c) influir sobre a reforma da ordem mundial. A posição de potência intermediária condicionou a ação brasileira, determinando seu caráter moderado, realista, por vezes ambíguo, longe de engajamento doutrinal imutável, apesar de solidária com

[1] As fontes oficiais para o estudo da política exterior são as coleções referidas anteriormente: *Documentos de Política Externa, Relatório* e *Resenha de Política Exterior do Brasil*.
Essas coleções também fornecem dados empíricos sobre as relações internacionais do Brasil. Os jornais complementam esses dados, com a descrição da conjuntura. Ver, ainda: Antonio C. Peixoto, La montée en puissance du Brésil: concepts et réalités, *Revue Française de Science Politique*, Paris, *30* (2): 328-355, abr. 1980; Sardenberg (1982); Stepan (1986); Lima e Cheibub (1983); Selcher (1978); Antônio F. Azeredo da Silveira (1978); Bandeira (1989). Paulo Roberto de Almeida, Partidos políticos e política externa, *Política e Estratégia*, São Paulo, *4* (2): 415-450,1986; Lidice Maduro et alii, O Congresso Nacional no atual sistema político brasileiro: sétima legislatura (71-74), *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, *21*: 1-193, dez. 1978; Alexandre de S. C. Barros (1986); Sérgio F. G. Bath, A formação do diplomata brasileiro, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, *47*:

a frente dos povos atrasados, voltada aos problemas concretos com solução *ad hoc* sem adesão incondicional a consensos de grupos. Não foi difícil definir e sustentar as metas naqueles órgãos, em conjunto e separadamente, avaliar os resultados e concluir sobre a sua funcionalidade: a diplomacia brasileira transitou do otimismo ao realismo e à decepção, fato que, além de não provocar nenhuma retirada de campo, repercutiu sobre a política externa tanto quanto as crises do sistema internacional.

O governo Costa e Silva foi marcado pelas percepções de que o conflito Leste–Oeste se deslocara para centro–periferia e de que convinha reforçar o poder e ampliar a ação do Sul. Instruiu sua diplomacia no sentido de exercer uma "atuação resoluta", ao lado da Ásia e da África para fazer passar na ONU, particularmente na UNCTAD, novas resoluções favoráveis ao desenvolvimento. Em 1968, a Chancelaria adotaria "atitude decididamente reivindicatória", junto com o Terceiro Mundo, na II UNCTAD, além de pleitear o acesso de manufaturados ao Primeiro Mundo e novos acordos sobre matérias-primas. A fé nos foros que veiculavam o diálogo Norte–Sul era tanta que Magalhães Pinto formulava naquele ano a política nuclear brasileira, no sentido de obter cooperação para transferência imediata e ampla de tecnologia para usos civis. E não deixou de pressionar UNCTAD, CECLA, GATT, OCDE e outros órgãos, insistentemente, até retirar-se da Chancelaria (30 de outubro de 1969), para alcançar a expansão das exportações e a cooperação econômica, financeira e tecnológica.

A autoconfiança que caracterizou o governo Médici permitiu que se prosseguisse de forma incisiva na luta para diminuir as distâncias entre o Norte e o Sul, a dependência tecnológica, a separação em zonas de influência e a imposição de vontade de uns sobre outros. Criticava-se a lentidão dos foros internacionais em lidar com assuntos econômicos. Ao abrir a XXV Assembléia da ONU, em 1970, Gibson Barbosa propôs para a Segunda Década do Desenvolvimento (ONU) a substituição da estratégia da estabilidade por uma "estratégia dinâmica de desenvolvimento". Também queria converter a Unido e a UNCTAD, de órgãos burocratas e retóricos, em estrategistas de industrialização e progresso. Desde 1971, a doutrina-síntese sustentada pelo Brasil nos foros multilaterais passou a ser a da "segu-

rança econômica coletiva", que retirava do confronto bipolar e deslocava para o confronto material as possibilidades da paz internacional: Se os ricos não queriam remediar o "injusto *status quo*" internacional auxiliando os subdesenvolvidos, que ao menos não atrapalhassem seus esforços e eliminassem os obstáculos ao desenvolvimento, até ao final da Segunda Década do Desenvolvimento. Nessa perspectiva se pronunciava a diplomacia nas reuniões da CECLA e do Grupo dos 77, preparatórias da III UNCTAD.

Em junho de 1972, realizou-se em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, quando se confrontaram mais uma vez as teses dos ricos e dos pobres. Foi intensa a atuação brasileira, que procurou catalisar as posições do Terceiro Mundo, obtendo resultados de modo geral satisfatórios, embora sem evitar uma pendência posterior com a Argentina, acerca da consulta prévia para aproveitamento dos rios. Com apoio da América Latina, foi possível derrubar na ONU uma proposta dos países ricos no sentido de (re)limitar a 12 milhas o mar territorial, vencendo, ao contrário, a proposta de uma Conferência para o Direito do Mar e o aproveitamento econômico de seus recursos, que se realizou em 1974. Em 1970, só depois de mudanças substanciais, aderiu o Brasil ao Tratado de Não-Armamento Nuclear do Fundo do Mar, gestionado na ONU sob iniciativa conjunta dos Estados Unidos e da União Soviética. Em setembro de 1973, o Itamaraty estava presente em Tóquio, por ocasião da reunião ministerial do GATT para as negociações comerciais multilaterais, com propostas inovadoras, tendo em vista reformar o comércio internacional e convertê-lo em alavanca do desenvolvimento. Ainda em outros foros e ocasiões atuou decididamente a diplomacia brasileira, sem muita esperança mas sem recuar, no quadriênio 1970-1973.

Ao iniciar-se o governo Geisel, percebia-se o ceticismo da diplomacia brasileira ante a eficiência dos órgãos multilaterais e já se avançava a passos largos na busca de alternativas operacionais para atingir por outras vias as metas consignadas ao setor externo. Apesar disso, não convinha e não se pretendia abandonar o multilateralismo. Assim, no embalo da crise das finanças e do comércio internacional decorrente do primeiro choque de preços do petróleo (1973), o governo brasileiro apresentou à comunidade internacional a mais ousada de suas propostas: o Acordo Geral entre países desenvolvidos e

em desenvolvimento, para mudar de vez e por inteiro as regras arcaicas e injustas do comércio internacional prevalecentes no seio do GATT. A proposta tinha por fim tornar operativa a doutrina brasileira da "segurança econômica coletiva". Foi exposta por Azeredo da Silveira, em 1º de setembro de 1975, na VII Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, reiterada em 22 de setembro na XXX Assembléia Geral e sustentada até 1976 na UNCTAD, no GATT e na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Conferência de Paris). Como não se lhe deu ouvidos, refluiu a atuação multilateral brasileira para os parâmetros do realismo e do oportunismo, à maneira já tradicional, visando ainda a conquistas concretas somativas.

As concessões feitas pelos países desenvolvidos diante da luta empreendida pelo Brasil, juntamente com o Terceiro Mundo, ficaram muito aquém das expectativas, porém não foram nulas, como se observou no capítulo anterior. Reagiram eles, entretanto, de forma rápida e eficiente, inventando novas modalidades de protecionismo, quando perceberam que tais concessões ameaçavam seus sistemas produtivos. A luta conjunta dos povos atrasados arrefeceu, ante o fracasso das negociações e a reação do Norte, que se desengajou do diálogo com o Sul. O modelo de resposta positiva do Norte foi a nova Lei de Comércio dos Estados Unidos, de 1974, contrária em sua essência aos pontos de vista sustentados pelo Brasil, conforme comunicado do Itamaraty.

Diante desses resultados, não permaneceu inerte o governo brasileiro. Em 1969 instituiu-se por decreto o sistema interministerial, sob coordenação do Itamaraty e do Ministério do Planejamento, para selecionar e coordenar os projetos de cooperação internacional, o que desencadearia uma série de novos acordos básicos. Em 1973 entrava em operação o moderno "sistema de promoção comercial" do Itamaraty, que envolvia a reorganização dos serviços de forma estrutural, informativa e operativa. Buscaram-se então alternativas do lado das relações regionais e bilaterais, da cooperação multidirigida, do reforço da base de autonomia econômica e da adaptação, enfim, da doutrina de segurança nacional.[2]

[2] Mário Gibson Barbosa, Política brasileira de comércio exterior, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *13* (49-50): 63-70, 1970; Brasil, Câmara dos Deputados, *Valores e rumos do mundo ocidental*, p. 371 (Conferência de R. Saraiva Guerreiro); Fritsch (1985); Selcher (1978).

A nacionalização da segurança

A doutrina de segurança nacional foi reformulada sob o impulso de dois fatores: a eliminação do modelo bipolar como orientação da política externa e o malogro global do diálogo Norte–Sul. Determinaram sua evolução as divergências crescentes com os Estados Unidos e as dificuldades em adquirir tecnologias avançadas pela cooperação internacional, como também a percepção segundo a qual, por trás dos sistemas de segurança, havia o pérfido designio das duas superpotências em manter congelados no mundo tanto o poder quanto a riqueza.

A segurança foi nacionalizada paulatinamente, correspondendo esse fenômeno aos resultados alcançados em termos de atenuação da vulnerabilidade e da dependência externas. A nacionalização da segurança compreendia, portanto, a busca de meios internos, e dessa forma teve de vincular-se ao nacionalismo de fins, ao qual passou a servir de modo positivo, na medida em que também requeria o desenvolvimento econômico auto-sustentado. Veio de certa forma compensar o suprimento negado pela ordem internacional.

Os primeiros passos em direção à nacionalização da segurança foram o abandono da segurança coletiva – sepultada de vez como doutrina brasileira quando o governo Costa e Silva nem sequer compareceu à reunião de junho de 1967 da OEA, convocada pela Venezuela para tratar sobre o assunto – e o desejo, manifesto ainda naquele ano, de proceder a uma rápida nuclearização pacífica. Costa e Silva contribuiu para vincular o conceito de segurança ao desenvolvimento, entendendo ser aquela uma dependência deste, não de outras potências ou sistemas de alianças. Sua política externa opôs-se coerentemente ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, nos termos propostos por Estados Unidos e União Soviética, que consolidavam a desigualdade tecnológica, e impôs duas condições para firmá-lo: não impeça o acesso à tecnologia nuclear e venha acompanhado por medidas efetivas de desarmamento por parte das potências nucleares. Tais condições nunca se realizaram, e nenhum governo brasileiro, desde 1967, consentiu em aderir àquele Tratado, antes de Fernando Henrique Cardoso. Em contrapartida, em 9 de maio de 1967, o Brasil firmava o Tratado do México, que proscrevia armas atômicas na América Latina, sem subterfúgios anticconômicos. Em 1968, Magalhães Pinto considerava o tratado dos dois grandes duplamente discriminatório – contrário aos que não detinham a tecnologia nuclear ou as armas atômicas – e nocivo ao Brasil, que estabeleceu sua política nuclear em dois pontos: a) renúncia às armas nucleares, apoio ao desarmamento nuclear e à não-proliferação; b) determinação de utilizar a energia nuclear para acelerar o desenvolvimento, não pela importação do produto final, mas gerando uma tecnologia própria, conforme já procediam até mesmo países em desenvolvimento como Índia, Paquistão e Argentina. O Brasil firmou acordos nucleares com Israel (1966), França (1967), Espanha e Índia (1968), Equador (1970) e Estados Unidos (1972, para garantir o fornecimento de urânio enriquecido à usina de Angra). Nenhum desses acordos transferia tecnologia, não servindo portanto à política nuclear brasileira.

A representação brasileira na ONU defendia, em 1971, teses que já eram tradicionais acerca do desarmamento: as economias dele decorrentes deveriam ser carreadas para o desenvolvimento econômico, e a segurança política deveria converter-se em econômica. Outros princípios tradicionais de segurança internacional eram igualmente lembrados, como o da não-aquisição de territórios pela força, o da não-intervenção e autodeterminação, e invocados na XV Reunião de Consulta dos chanceleres dos Países Membros do TIAR (novembro de 1974), para justificar a decisão brasileira de não apoiar a suspensão das sanções a Cuba.

Quatro momentos foram decisivos para a nacionalização definitiva da segurança: a) definição de uma política de exportação de material bélico (Geisel, 1974), porque o mercado externo tornaria viável a produção em escala de armas portáteis, munição, aviões, tanques e carros de combate, com o que se pretendia eliminar a dependência e ampliar a segurança; b) o Acordo Nuclear firmado com a República Federal da Alemanha, em 27 de junho de 1975, porque permitia transferência e absorção progressiva da tecnologia nuclear; c) a denúncia, em 1977, do Acordo Militar com os Estados Unidos (1952) e dos demais acordos a ele vinculados, porque marcava o fim de uma aliança que vinha da Segunda Guerra Mundial e liberava o armamento brasileiro de uma dependência obsoleta e prejudicial ao desenvolvimento tecnológico; d) desenvolvimento de um programa

nuclear paralelo, conjugando, a partir de 1979, projetos integrados de pesquisa, implementados pelo Exército, Marinha e Aeronáutica.[3]

Dessa forma, o Brasil criou condições para tornar-se praticamente autônomo no suprimento de meios convencionais e até mesmo de alta tecnologia de segurança, expandindo uma indústria bélica nacional em grande escala, destinada até mesmo a competir no mercado internacional de armamentos. As motivações que determinaram a nacionalização da segurança foram originalmente econômicas, na medida em que se assimilou a erosão da proposta brasileira de uma segurança econômica coletiva e cresceu a percepção de que as potências se negavam a transferir tecnologias de segurança, e depois psicológicas, na medida em que perdeu credibilidade a segurança integrada aos sistemas de aliança, tanto o interamericano, quanto a tradicional aliança Brasil–Estados Unidos. O pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, vinculado à bipolaridade e ao anticomunismo, foi superado pela nova doutrina de segurança nacional, que também não encontrava explicações na rivalidade com a Argentina ou nos desígnios de hegemonia regional. A segurança era antes de tudo o desenvolvimento econômico auto-sustentado, como provedor de seus meios.

As relações regionais: o Norte

A partir de 1967, feita a adequação entre política externa e demandas do desenvolvimento, intensificaram-se, de acordo com o ritmo de crescimento nacional, os contatos do Brasil com o mundo. O pragmatismo não permitia eleger, teoricamente, áreas prioritárias de relações, e sim aceitá-las pelo que de concreto pudessem oferecer em decorrência das metas fixadas ao setor externo em termos de comércio, de serviços, de fluxos de capitais, de ciência e tecnologia. As relações políticas, culturais e de segurança eram administradas nesse contexto, subordinando-se igualmente àquelas funções econômicas. Embora permanecessem importantes, as relações com os Estados Unidos foram perdendo peso relativo, em razão de seu pró-

[3] Bandeira (1989); Skidmore (1988).

prio declínio internacional no período, mas sobretudo porque o Brasil soube fazer novos parceiros em condições de fornecer recursos, tecnologias e mercados, no Norte e no Sul. Passou-se, pela primeira vez, das intenções à universalização efetiva da política exterior do Brasil.

As relações com os Estados Unidos

O termo "relações especiais" foi ainda utilizado na linguagem diplomática como expressão de retórica, destinada a lembrar um passado que se perdera desde a década de 1950, pelo menos. Os analistas avançaram novos conceitos, que qualificam melhor a natureza das relações Brasil–Estados Unidos, aplicáveis nas últimas décadas, mas sobretudo a partir de 1967: "rivalidade emergente", "the missing relationship", "managed conflict", sistemas contraditórios em suas "visões de mundo, oferta e demanda".[4]

As relações especiais foram sacrificadas pelas conveniências brasileiras, que determinaram uma estratégia externa *self serving*, em contraposição à política tutelar desejada pelos Estados Unidos. O Brasil via o mundo dividido entre ricos e pobres, aspirava ao desenvolvimento autônomo e dava um rumo independente a sua política exterior. Os Estados Unidos viam-no dividido ideologicamente, não tinham o desenvolvimento brasileiro, latino-americano ou sulista entre seus objetivos externos e pretendiam cooptar o Brasil a sua meta de contenção do comunismo. O crescimento econômico brasileiro lhes era prejudicial, a menos que fosse induzido e controlado por seus banqueiros e empresas. Quase tudo levava ao conflito, mas sua intensificação não convinha, mesmo ao Brasil, que acionou uma estratégia de flexibilidade para administrá-lo em benefício próprio: manteve intensa e permanente a negociação bilateral e criou poder de barganha pela ampliação das relações com terceiros.

[4] Bandeira (1989); Albert Fishlow, The United States and Brazil: the case of the missing relationship, *Foreign Affairs*, 60 (4): 904-923, 1982; Abraham F. Lowenthal, Brazil and the United States, *Headlines Series*, Nova York, 279: 1-61, 1986; Jaguaribe (1985b).

Desde Costa e Silva tinha-se consciência de que o alinhamento, a aliança, as relações especiais não podiam constituir uma prioridade, porquanto os interesses nacionais produziam atritos que colocavam em risco o entendimento bilateral. Em 1967, as divergências objeto de negociações referiam-se a variados interesses: o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, as limitações à importação do café solúvel, o contingenciamento dos têxteis, o acordo internacional do cacau, a reação à maior participação do Brasil nos fretes bilaterais e à parcela brasileira na redistribuição das quotas de açúcar. Costa e Silva não perdera a fé na Aliança para o Progresso, apesar de haver recebido em 1967 apenas 390 milhões de dólares em empréstimos. E, para agradar aos Estados Unidos, cuja cooperação econômica, financeira e técnica julgava importante, conformava-se à cartilha do FMI.

Os acontecimentos políticos que resultaram no quinto ato de exceção (AI-5, 13 de dezembro de 1968), na imposição de uma junta militar após a trombose que invalidou o presidente (agosto de 1969) e no recrudescimento da guerrilha e do combate à subversão repercutiram nos Estados Unidos, com manifestações de reprovação no Congresso e na imprensa. O Executivo norte-americano ainda assim se dispunha a apoiar os projetos de cooperação, mas o encaminhamento das relações bilaterais foi afetado, em 1969, quando ainda pendiam conflitos de interesses, como o do café solúvel e o dos fretes marítimos.

Durante o quadriênio 1970-1973 (governo Médici), agravaram-se as relações políticas e comerciais, reagindo a diplomacia brasileira com redobrado esforço para não ver comprometidos os seus fins. O comércio bilateral tornou-se, a partir de 1970, altamente deficitário para o Brasil, revertendo uma tendência histórica contrária. Os interesses nacionais suscitavam divergências que iam se somando e se acumulando perigosamente, à espera de soluções que não vinham. A extensão do mar territorial brasileiro para 200 milhas (março de 1970), a expulsão a tiros de canhão de barcos norte-americanos dessas águas, as restrições às importações de manufaturados brasileiros (café solúvel, têxteis, calçados, bolsas), a incompatibilidade das políticas nucleares, de poluição, de defesa do meio ambiente, a renovação dos acordos internacionais do café e do açúcar foram algumas questões que colocaram Brasil e Estados Unidos em posições

freqüentemente opostas. Na realidade, espelhavam o confronto global entre as duas políticas externas, guiadas por interesses e conceitos antagônicos. No Congresso norte-americano, objeto de pressões múltiplas, a disposição de retaliar o Brasil era enorme: inúmeros projetos protecionistas antibrasileiros tramitavam pelo órgão, pretendia-se impor sobretaxa de 10% às importações brasileiras e até mesmo barganhar a revogação do decreto das 200 milhas pela participação norte-americana no acordo internacional do café. Ora, o decreto dera precisamente o tom independente e altivo da política externa, com que Médici quis expressar sua reação diante das ameaças de retaliação.

Médici foi aos Estados Unidos, em dezembro de 1971, com duas finalidades: a) reiterar os termos em que fixara as relações bilaterais, de "cooperação, com independência e procura [...] de soluções conciliatórias para os interesses divergentes"; b) contornar o controle dos *lobbies* sobre o Congresso norte-americano pelo entendimento igualitário de cúpula. Três foram os resultados do encontro presidencial, que pouco contribuiu para a melhoria qualitativa das relações: a) a famosa frase de Nixon, "para onde vai o Brasil, irá o resto da América Latina", que, se exprimiu sua simpatia ou a de Kissinger, custou ao Brasil o protesto generalizado do continente, cujos melindres com hegemonia, subimperialismo e satelização foram despertos; b) realimentação do entendimento mútuo por um sistema de consulta de alto nível, com visitas de chanceleres, autoridades e congressistas; c) prosseguimento da cooperação mediante acordos que foram firmados sobre pesca, produtos agrícolas, cooperação científica, atividades espaciais e pesquisas oceanográficas. Embora sem resolver as questões de fundo, a diplomacia atenuava ao menos os atritos bilaterais.[5]

Nos dois primeiros anos do governo Geisel (1974-1975), entretanto, os conflitos econômicos recrudesceram, como também as divergências políticas. O déficit brasileiro no comércio bilateral elevara-se a 1,8 bilhão de dólares no quadriênio 1970-1973, e a nova lei americana de comércio exterior (1974) prenunciava, segundo avaliação do Itamaraty, momentos piores. Ela determinava uma série de

[5] Bandeira (1989).

restrições às importações dos países em desenvolvimento e o "congelamento das estruturas internacionais do poder econômico".[6] Com efeito, o déficit do biênio 1974-1975 ampliou-se para 3,7 bilhões, afetando perigosamente a balança comercial brasileira, debilitada pela dependência do petróleo. E, como se não bastasse, o governo norte-americano decidiu, momentaneamente, em 1974, suspender o fornecimento de urânio para a usina de Angra, acordado em 1972, tornando ainda mais grave a dependência brasileira de energia.

Geisel reviu então a política nuclear, procurou a Europa e firmou com a Alemanha o Acordo Nuclear (27 de junho de 1975). O governo dos Estados Unidos se dispôs a inviabilizá-lo exercendo fortes pressões sobre o Brasil e a Alemanha. Estava muito inquieto, porque o Brasil não assinara o Tratado de Não-Proliferação, tinha uma política externa autônoma, atritava-se com os Estados Unidos no comércio bilateral e nos foros multilaterais, apoiava regimes de esquerda na África, cotejando Cuba e a União Soviética, estabelecera relações com a China comunista e condenara o sionismo como racismo.

Influenciado pela *capability analysis* dos meios acadêmicos norte-americanos, que insistia sobre o crescimento da potência brasileira, Kissinger resolveu melhorar as relações. Veio ao Brasil, em fevereiro de 1976, quando cedeu um memorando de entendimento para consultas de alto nível, a exemplo de outros firmados pelo Brasil com Grã-Bretanha, França, Itália, Alemanha. O diálogo foi ampliado, mas não impediu que Carter levantasse no ano seguinte outra bandeira contra o Brasil, os direitos humanos, precisamente quando Geisel, por seus esforços e exigência social, tinha-os praticamente garantido. Recrudesceu também a pressão contra o Acordo Nuclear, mas o governo brasileiro, fortalecendo-se com o apoio da opinião pública, dos meios políticos e das Forças Armadas, pôde resistir. Devolveu um relatório sobre os direitos humanos, que condicionava a ajuda militar, e denunciou todos os acordos nessa área. A resposta áspera surpreendeu. Significava a não-aceitação de ingerências internas e das pressões contra o Acordo Nuclear. Em março de 1978, foi a vez

[6] Brasil, IBGE, *Estatísticas Históricas do Brasil*, p. 532.

de o presidente Carter vir ao Brasil para remediar novamente, se possível, relações que se deterioravam com os choques de interesses globais e evitar que o Brasil cometesse outros "excessos".[7] Geisel, apesar de convidado em 1975, nunca se dispôs a visitar os Estados Unidos.

Europa Ocidental

Era imperioso, dentro de uma estratégia bem definida, procurar alternativas para a impossibilidade de elevar a qualidade das relações com os Estados Unidos. A Europa Ocidental ofereceu condições de compensação gradativa, que foram habilmente exploradas. Sem os atritos políticos, gerados pelas distintas visões de mundo que opunham o Brasil aos Estados Unidos, era mais fácil administrar os choques de interesses econômicos e intensificar a cooperação. Já em 1967, Costa e Silva manifestava o desejo de intensificar as relações com a Europa Ocidental, embora ainda não houvesse estabelecido perspectivas bem definidas. No ano seguinte, veio ao Brasil o ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Willy Brandt, e Magalhães Pinto visitou aquele país, ocasião em que firmou o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia e o Acordo Cultural. Em 1968, veio a rainha Elizabeth II da Grã-Bretanha, e em 1969 seu ministro de Tecnologia, resultando desses contatos um incremento do comércio bilateral. Implementavam-se, em 1969, acordos com Portugal e Espanha, nas áreas cultural e de comércio. Após a implantação do Sistema Geral de Preferências, em 1971, pela CEE, Japão e outros países, o Brasil procurou um acordo com a Comunidade Econômica Européia, que ainda se voltava para a África e para a Ásia (acordos de Younde e Lomé), em outro sistema de preferências. Com a entrada da Dinamarca, Irlanda e Grã-Bretanha na Comunidade, em 1972, urgia regulamentar o comércio bilateral, e o Brasil obteve seu tratado em 18 de dezembro de 1973, ano em que a

[7] Fishlow (The United States and Brazil..., cit.); Lafer (1982); Connell-Smith (1977); Lincol Gordon, Latin America in the foreign relations of the United States, *Journal of Latin American Studies*, 8 (1): 137-150, 1976.

Comunidade se tornou o maior parceiro do Brasil, absorvendo 30% de suas exportações. O tratamento tarifário acordado permitira aos produtos brasileiros competir naquele mercado. A essa altura, já se encaminhara um período fecundo de relações que beneficiaram grandemente o Brasil, tanto nas relações com a Comunidade, quanto nas relações bilaterais com seus componentes. O Brasil passou a obter excedentes de comércio e alcançou da Comunidade o maior volume de recursos externos para o desenvolvimento.

No quadriênio 1970-1973, a cooperação bilateral deslanchou para uma fase criativa e acelerada, trocando-se visitas de alto nível e firmando-se acordos em múltiplas áreas, com inúmeros países, como Portugal (Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses), Alemanha (Ajuste Nuclear ao acordo de 1969 e convênios nas áreas espacial, ciências básicas, matemática e computação e treinamento militar), Espanha (Acordo Básico de Cooperação Técnica), França (Convênio Nuclear), Suécia, Dinamarca e Noruega (Transporte Marítimo), além de outros, como os acordos para evitar a bitributação. As comissões mistas bilaterais buscavam equacionar os interesses. Disso tudo resultou o incremento do comércio bilateral, dos investimentos europeus no Brasil e da cooperação, cabendo particular destaque à Alemanha, que além de manter o mais amplo e complexo programa de cooperação, já em 1972 se tornara o segundo investidor no Brasil.

Quando Geisel assumiu o governo em 1974 e viu fechadas as portas dos Estados Unidos, encontrou as da Europa já abertas. Percebeu que desse lado bastava ampliar a "convergência". Em 1975, quando veio ao Brasil, o vice-presidente da CEE ouviu do chanceler Azeredo da Silveira que sua Comunidade absorvia 40% das exportações brasileiras e tinha no Brasil o maior comprador entre os países em desenvolvimento.

Em 27 de junho de 1975 firmava-se em Bonn o grande Acordo Nuclear e o protocolo complementar que previam: a) implantação de oito centrais nucleares; b) prospecção e tratamento de urânio; c) produção de reatores nucleares, instalações e componentes; d) enriquecimento do urânio; e) produção de elementos combustíveis irradiados; f) reprocessamento de combustíveis. A dependência externa de energia e o ritmo de crescimento econômico foram as razões apre-

sentadas pelo governo brasileiro para firmar um acordo de transferência urgente e absorção progressiva da tecnologia nuclear, que se lhe figurava então como uma alternativa indispensável.[8] Não convinha, entretanto, excluir outros parceiros europeus, e por isso, ainda em novembro de 1975, Azeredo da Silveira esteve na Grã-Bretanha, na França e na Itália, países com os quais firmou importantes acordos e instrumentos de cooperação sugeridos pelas respectivas comissões mistas, além de memorandos de entendimento para consultas de alto nível. Quando Geisel foi à França e à Inglaterra, no ano seguinte, sua política externa foi enaltecida pelos respectivos chefes de Estado e qualificada de dinâmica, inteligente, moderada e importante para o mundo. Era, aliás, o que diziam Kissinger e chefes de Estado de todos os continentes. Até o final do governo Geisel houve uma intensa troca de visitas, reuniões assíduas de comissões mistas e assinaturas de novos ajustes de cooperação com países da Europa Ocidental, consolidando-se um extraordinário intercâmbio.

O Brasil e o Japão

Entre 1967 e 1979, o comércio bilateral passou de 106 milhões para 2 bilhões de dólares e, em proporção quase paralela, incrementaram-se as relações entre os dois países em outras áreas de cooperação. Em 1967 foi criada a Comissão Mista Bilateral, que se reuniu pela primeira vez em fevereiro de 1968 e pela segunda em maio de 1969: foi o instrumento original destinado ao incremento do comércio e da cooperação. Em 1970, Gibson Barbosa reconhecia a importância da parceria japonesa na estratégia global, visitando aquele país e depois recebendo seu chanceler, ocasião em que se firmou o Acordo Básico de Cooperação Técnica (22 de setembro). As metas brasileiras eram a captação de recursos, equipamentos e tecnologias para acelerar o desenvolvimento, como também aumentar o volume de vendas ao Japão, cujo comércio com o Brasil era altamente superavitário. Em 1975 veio ao Brasil o vice-primeiro ministro japonês, que reconheceu, junto com Azeredo da Silveira, não corresponderem

[8] Bandeira (1994); Lohbauer (2000).

ainda as relações bilaterais aos dinamismos nacionais. Tais percepções levaram Geisel ao Japão em setembro de 1976 para concretizar vendas que somariam 10 bilhões de dólares em 15 anos, captar 3 bilhões em investimentos e financiamentos e estreitar relações nos domínios político, econômico e cultural, em benefício de ambas as partes. Quando chegou ao Brasil o príncipe herdeiro japonês, em junho de 1978, pôde reconhecer o estágio avançado em que se haviam situado as relações bilaterais, por mútua vontade e interesse.

O Brasil e a Europa Oriental

A política exterior engendrada em 1967 só dava valor a sua própria ideologia, que era o desenvolvimentismo. Todas as possibilidades deveriam ser exploradas para aquele fim, e a Europa Oriental não seria, por óbvio, excluída.

As relações com o bloco socialista europeu vinham da década de 1950, quando alguns acordos de pagamento permitiram o estabelecimento de comércio direto, mesmo antes do (r)estabelecimento de relações diplomáticas. Nos anos 1960, o estreitamento diplomático e econômico traduziu-se pela assinatura de acordos de comércio e pagamento com os sete membros da comunidade socialista, e foi criada em 1962 a Coleste (Comissão de Comércio com a Europa Oriental, órgão interministerial sediado no Itamaraty), quadro institucional voltado ao incremento das relações econômicas. Na época de Castello Branco, ficaram ligeiramente estremecidas as relações com a União Soviética, mas o realismo acabou prevalecendo, embora as estruturas das relações a serem implementadas no quadro da inserção brasileira na economia internacional tivessem desse lado um caráter peculiar.[9] Tanto Castello quanto Costa e Silva queriam a cooperação em novas formas. Em 1969, a Coleste reuniu-se cinco vezes, 100 firmas brasileiras expuseram seus produtos na região, o comércio crescia e em 2 de dezembro assinou-se novo protocolo com a URSS para fornecimento de máquinas e equipamentos, com financiamento

[9] Giselda Akaishi, Les échanges Brésil–CAEM: une relation intermédiaire, ni Nord-Sud, ni Est–Sud. *Mondes en Développement*, 15 (57): 107-124, 1987.

soviético de 100 milhões de dólares entre 1970-1974. Em 1972, o presidente da Coleste visitou as sete capitais do Leste, tendo em vista encontrar fórmulas para equacionar dois problemas: o saldo favorável ao Brasil nas transações comerciais e o estrito bilateralismo que as caracterizava. Reuniu as sete Comissões Mistas, obteve créditos para exportações brasileiras, com a inclusão de novos produtos em sua pauta. Instituiu-se, todavia, uma espécie de comércio de compensação, por meio do qual o Brasil trocava, por exemplo, minérios e café pelo carvão polonês e por unidades termoelétricas tchecas; café e tecidos por material ferroviário húngaro e vagões iugoslavos; café por máquinas e equipamentos russos.

Os resultados desses esforços não eliminaram os desequilíbrios: entre 1970 e 1973, as exportações brasileiras passaram de 123 para 421 milhões de dólares, enquanto as importações evoluíram de 66 para apenas 115 milhões. O fato explica-se em parte pelo sistema de pagamentos: exportações primárias brasileiras pagas à vista, contra importações de máquinas e equipamentos parceladas. Convinha, de qualquer forma, aumentar as exportações de manufaturados brasileiros e o volume de importações globais. Nesse sentido, o governo brasileiro solicitava aos socialistas que viessem abrir no Brasil escritórios comerciais e expor seus produtos. Assim, vários escritórios do Leste foram organizados no Rio de Janeiro. Em 22 de outubro de 1973, o Brasil estabeleceu enfim relações diplomáticas com a República Democrática Alemã.

Geisel prosseguiu nos esforços anteriores em situação de bom entendimento político, apesar das objeções soviéticas ao Acordo Nuclear alemão, mas não conseguiu superar as distorções, mesmo com novos acordos de cooperação: em 1979, as exportações brasileiras para os países socialistas situavam-se em 975 milhões de dólares, contra importações de apenas 284 milhões.

As relações regionais: o Sul

A estratégia de inserção internacional, movida pelos fins do desenvolvimento nacional e pelos meios pragmáticos, reservou ao Sul funções complementares às do Norte. De lá buscou o Brasil recur-

sos financeiros, ciência e tecnologia – e, em escala reduzida, dimensionada a suas possibilidades, dispôs-se a repassá-los ao Sul, onde não encontrou, no período, parceiros em condições materiais ou com vontade política para tornar efetiva uma cooperação igualitária. O comércio exterior foi o elo de ligação entre os dois hemisférios, em termos de metas externas. Emergiu, entretanto, o setor de serviços, como nova variável peculiar de inserção no Hemisfério Sul. Assim, enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento.

A aproximação com a América Latina

A política brasileira para a América Latina, entre 1967 e 1979, foi conduzida em três dimensões: a ação nos órgãos multilaterais regionais para promover a cooperação dos Estados Unidos ao desenvolvimento regional, as iniciativas de integração multilateral e bilateral intrazonal e o escalonamento da América Latina na estratégia de inserção mundial. Uma política de "conteúdo econômico", coerente e contínua e que buscava adaptações sucessivas ao longo do tempo em função de resultados.

À época de Costa e Silva, percepções contraditórias alimentavam as esperanças de integração, com apoio dos Estados Unidos, e apontavam para suas dificuldades concretas. A reunião dos chefes de Estado da OEA em Montevidéu (abril de 1967) aprovou a criação do Mercado Comum Latino-Americano, a ser implantado em prazo de 15 anos, a partir de 1970. Em 1969, a fé na Aliança para o Progresso, chamada então de Novo Diálogo, reuniu os 19 ministros de Relações Exteriores, que apresentaram ao presidente Nixon, por intermédio da CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana), o "Consenso de Viña del Mar", documento que condensava as reivindicações dos latinos, desejosos de converter a OEA em instrumento efetivo de cooperação. Embora empenhada decididamente nesse rumo, a diplomacia brasileira mostrava-se cética ante as possibilidades de mercado comum, alegando três argumentos: a inexistência de base física de comunicações, a disparidade

das economias nacionais e a auto-suficiência do mercado interno para responder à expansão econômica.

Por tais razões, negociou, desde 1967, com a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia, o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 23 de abril de 1969, com a finalidade de "promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência".[10] Nesse mesmo ano de 1969 apareciam os primeiros atritos com a Argentina acerca do aproveitamento dos rios e iniciavam-se os seqüestros de aeronaves brasileiras para Cuba. A diplomacia ocupar-se-á com o terrorismo nos órgãos continentais até 1971, enquanto segmentos das Forças Armadas, por ação paralela, apoiavam golpes de Estado contra movimentos de esquerda em países vizinhos. Este foi um desvio, não o parâmetro da política regional brasileira no período.[11]

Durante o governo Médici, o relacionamento com a América Latina tornou-se contraditório. Buscava-se a cooperação nos órgãos regionais, em associação com os Estados Unidos, criando-se a CECON (Comissão Especial de Consulta e Negociação) para implementar o Consenso de Viña del Mar, mas a nova política econômica norte-americana, a partir de 1971, provocou o recuo da América Latina, agravando o relacionamento com o país do Norte. O Brasil obstou à criação do Mercado Comum e quis reforçar a Alalc para expandir suas exportações de manufaturados. Apoiou também a institucionalização da Assembléia Geral da OEA, a partir de 1970, como órgão de cooperação, que vinha substituir a Conferência Interamericana Qüinqüenal. Em 1971, pela segunda vez em dez anos, o Brasil reivindicava junto ao Comitê Executivo da Alalc preferência na zona de livre comércio para seus produtos industrializados, sem lograr êxito.

A descrença na capacidade operativa dos órgãos multilaterais regionais não provocou a retirada do Brasil – o mesmo se dava com relação aos órgãos mundiais –, mas o reforço de iniciativas bilaterais. A diplomacia pessoal foi acionada com visitas de chefes de Estado,

[10] Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *XIII Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata*; Brasil, Câmara dos Deputados, *Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, p. 255-260.

[11] Bandeira (1987); Bandeira (1998).

chanceleres e autoridades por todo o continente ao sul dos Estados Unidos. Os contatos bilaterais destinavam-se a encontrar fórmulas para o incremento do comércio e da cooperação, debatidas no seio das comissões mistas. Dessa forma, encaminharam-se inúmeros projetos de ligação rodoviária e ferroviária, construção de pontes e ampliação de outros meios de transporte e comunicações com todos os países vizinhos. O Brasil passou a fornecer créditos a suas exportações. Foram, por fim, elaborados os grandes projetos de cooperação com o Paraguai (hidrelétrica de Itaipu, pelo tratado de 1973), a Bolívia (compra do gás e complementação industrial, pela Ata de Cooperação de 1973), a Colômbia (estudos para a binacional do carvão, 1973), o Uruguai (projetos de desenvolvimento das bacias da lagoa Mirim e do rio Jaguarão).

A Argentina, apesar de tornar-se, depois dos Estados Unidos e da Alemanha, o terceiro importador do Brasil e o primeiro de manufaturados, passou a obstar a esses esforços de integração, motivada eventualmente pelo temor que lhe impunham as visões geopolíticas de Golbery do Couto e Silva, que pouca ou nenhuma influência exerciam sobre a política externa brasileira, mas não se recusou a operar harmoniosamente com o Brasil por meio dos mecanismos do Tratado da Bacia do Prata, no qual foram encontradas as primeiras fórmulas de conciliação para a disputa em torno da construção de usinas hidrelétricas nos rios platinos. Os melindres dessas relações forçavam a diplomacia brasileira a reiterar suas repulsas por hegemonias, que não tolerava nem pretendia exercer, a dar demonstrações de cautela e a mostrar-se, por vezes, menor do que era.[12]

Ao assumir o governo, em 1974, Geisel manteve a mesma estratégia de relacionamento com a América Latina, marcada, desde Médici, por intensa ação em diversos níveis: a) nos órgãos multilaterais regionais, particularmente no SELA (Sistema Econômico Latino-Americano, criado por tratado de 1975), na OEA, na Alalc – vendeu a imagem de um país não hegemônico, aberto à integração; b) pela diplomacia pessoal, que teve um grande incremento – afinava as posições em política internacional, dissuadia consensos de grupos,

[12] Ver, na bibliografia, os trabalhos sobre as relações entre o Brasil e a América Latina, particularmente, Bandeira, Lima e Cheibub, Gino Costa, Selcher, Celso Lafer,

procedia a demonstrações de força quando necessário e preparava o terreno para projetos de intercâmbio; c) na esfera bilateral – reforçava os programas em andamento e ampliava a cooperação, no plano das intenções (acordos, tratados) em volume positivamente enorme.

Os acordos de desenvolvimento com o Uruguai (20 de maio de 1974, 4 de dezembro de 1975, 7 de julho de 1977 e 27 de janeiro de 1978), inúmeros acordos com o Paraguai, complementares ao tratado de Itaipu (fevereiro de 1974, 4 de dezembro de 1975, 15 de fevereiro de 1978) e os tratados com a Bolívia (22 de maio de 1974, 17 de agosto de 1977) reforçaram a posição brasileira na Bacia do Prata, podendo o Brasil recusar uma proposta argentina de cooperação nuclear em 1975, considerada sem interesse após a conclusão do acordo alemão.

As relações com a América Latina foram amarradas por uma teia de contratos, por vezes verdadeiros pacotes econômicos, firmados com todos os países importantes, à exceção da Argentina e do Chile. Somavam-se a estes dezenas de projetos de cooperação implementados pelo Brasil com recursos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), na América Latina e na África. Considerando o êxito do Tratado da Bacia do Prata, o governo brasileiro tomou a iniciativa de propor aos países da Bacia Amazônica um acordo de cooperação similar, estudado conjuntamente em 1977 e firmado em 3 de julho de 1978 por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Desse modo, acoplava-se a cooperação brasileira ao Pacto Andino (1969), junto ao qual o Itamaraty passou a figurar como observador permanente, dispondo de novos mecanismos de ação multilateral.

Os resultados de todas as iniciativas ainda não foram avaliados. Por certo tiveram em boa parte um significado apenas político, a demonstrar os efeitos do crescimento brasileiro sobre o Continente Sul-Americano, mas as transações comerciais avolumaram-se, com um balanço favorável ao Brasil no período. A diplomacia brasileira esforçou-se por destruir estereótipos em voga no continente, que identificavam o Brasil ora a uma nova potência hegemônica, ora a executor de uma missão subimperial a serviço dos Estados Unidos. Talvez a força de tais interpretações equivocadas das motivações e das iniciativas tenha obstado ao entendimento com a Argentina, mesmo na

questão dos rios, marginalizada do processo de integração, quando deveria constituir a outra peça fundamental a seu êxito.

O encontro com a África

Entre 1967 e 1979, a política africana do Brasil passou por duas fases, cuja transição se situa entre o final de 1973 e o início de 1974. Durante os governos Costa e Silva e Médici, duas estratégias de inserção brasileira eram confrontadas sob o impulso de três fatores: as vinculações com Portugal traduziam-se, na ONU, por votos de apoio a seu colonialismo, até por volta de 1973, com abstenção nos casos em que se condenava o *apartheid* desde 1970, e, no Brasil, pela estratégia de inserção por meio da comunidade luso-brasileira, defendida por Delfim Neto, com fortes pressões por parte do *lobby* português; estudos e contatos desenvolvidos pelo Itamaraty, aliados ao fato de marcharem juntos Brasil e países independentes da África Negra nos foros internacionais que lutavam por uma nova ordem, constituem o terceiro impulso e sugeriam outra estratégia de inserção, defendida por Gibson Barbosa, pela via do continente autônomo. O dilema governou a política brasileira até a passagem de Médici para Geisel, quando se firmou a última orientação.[13]

Costa e Silva reconhecia que o Brasil marchava com os povos atrasados da África e da Ásia nos foros internacionais e que convinha ampliar os contatos bilaterais, mas não se dispunha a comprometer os vínculos com Portugal. Entrementes, a Divisão da África, no Itamaraty, prosseguia com seus estudos e coletas de informação para planejar a política africana nos campos político, cultural, econômico e comercial. Condenava-se a segregação racial da África do Sul, porém estimulava-se o intercâmbio econômico com aquele parceiro.

A estratégia de inserção pela via lusa contava com mecanismos institucionais cedidos pelo Brasil à diplomacia portuguesa: em 1966

[13] Wayne A. Selcher, Brazilian relations with Portuguese Africa in the context of the elusive "Luso-Brazilian Community", *Journal of Interamerican Studies and World*

havia-se decidido por encontros anuais dos dois chanceleres; em 1967 instituíra-se o "Dia da Comunidade Luso-Brasileira" (22 de abril); e 1972, quando se comemorou o Sesquicentenário da Independência, foi declarado "Ano da Comunidade Luso-Brasileira". Nesse ano, além de voltarem ao Brasil os restos mortais de dom Pedro I, vieram o presidente Américo Thomaz, o presidente do Conselho de Ministros, Marcelo Caetano, e o ministro de Relações Exteriores, Ruy Patrício, e entrou em vigor a Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Gibson foi a Portugal em 1970 para "passar em revista as relações", embora sem tratar do colonialismo português, e Médici também lá esteve em 1973.

Por esse mesmo tempo, acentuava-se a tendência de aproximação com a África independente, pelo crescente interesse que representava, segundo as informações acumuladas no Itamaraty, como parceiro econômico, comercial, político, cultural e histórico. As trocas de visitas evidenciavam tais afinidades, traindo aspirações mútuas de estreitamento. Em fins de 1972, Gibson encetou importante viagem pela África atlântica (Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire), voltando no ano seguinte para tratar com o Quênia, na África oriental. Os resultados se concretizaram nos comunicados conjuntos, em que as respectivas políticas externas eram confrontadas e, substancialmente, afinadas, nos acordos de cooperação técnica, científica e cultural, que deslanchavam finalmente (quatro com a Costa do Marfim, dois com Gana, Togo, Daomé e Camarões, um com Zaire, Senegal e Quênia) e nos negócios estabelecidos pelas delegações comerciais. O fluxo de autoridades e missões africanas para o Brasil aumentou, *ipso facto*, com a finalidade de conhecer melhor o desenvolvimento brasileiro e definir modalidades de cooperação. Nessa época, o Brasil contava com seis embaixadas-sede, dez cumulativas e uma legação, perfazendo relações diplomáticas com 20 dos 37 países independentes da África. Em contrapartida, 13 países africanos haviam fixado representação em Brasília.[14]

Diante disso, erodia-se o conceito de comunidade luso-brasileira em 1973, Delfim perdia para Gibson Barbosa, o Brasil não votava

[14] José M. Nunes Pereira, Brasil–África no governo Figueiredo: um balanço, *Contex-*

mais com Portugal na ONU e negava apoio à repressão portuguesa na África. Em suma, passou a agir pelo interesse próprio e pelo africano, abandonando o alinhamento automático a Portugal. A guerra no Oriente Médio, compondo uma unidade momentânea afro-árabe que se voltou contra Israel, África do Sul e Portugal, poderia atingir indiretamente o Brasil, em razão do apoio dado a este último, e comprometer o fornecimento de petróleo. A ascensão de Geisel em março e a revolução portuguesa em abril de 1974 completariam as condições para ultimar a mudança da política brasileira para a África.

Geisel pressionou, em 1974, o governo português para reconhecer a independência de Guiné-Bissau e favorecer as de Angola e Moçambique. O Itamaraty fez saber à Organização dos Estados Africanos que apoiava a independência negociada das colônias portuguesas e ofereceu mediação, proposta friamente recebida tanto por Portugal quanto pelos movimentos de libertação. Recuou-se então, também porque se julgou de efeitos imprevisíveis o envolvimento brasileiro num conflito em que já se confrontavam União Soviética, Estados Unidos, África do Sul e Cuba, mas não se hesitou em reconhecer o governo independente de Guiné-Bissau (18 de julho de 1974), sem atender ao tratado de Consulta e Amizade com Portugal (1953) e antes que este o fizesse. O Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola (1975), em gesto que, como o anterior e os outros reconhecimentos (Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe), simbolizava a nova política para a África.

A partir do Senegal, onde se encontrava, Azeredo da Silveira pôde dirigir-se, em 1974, a toda a África Negra, expondo a nova política brasileira, baseada desde então em três parâmetros: a) incremento da cooperação, na modalidade Sul–Sul, em proveito do desenvolvimento mútuo; b) respeito aos princípios da soberania e autodeterminação dos Estados e da independência econômica das sociedades; c) repulsa ao colonialismo e à discriminação racial, com apoio à independência da Namíbia e ao governo de maioria negra do Zimbábue. Relativamente aos novos Estados lusos independentes, os anos de 1974-1975 criaram condições para consolidar-se, a partir de 1976, um vasto escopo de ações cooperativas, em harmonia com a presença e até mesmo a colaboração de Cuba e da União Soviética. No plano político, incrementaram-se igualmente os contatos com os

demais países independentes da África Negra (45 em 1977), estimulando-se trocas de visitas, o trabalho das comissões mistas e firmando-se novos acordos.

O ritmo da ação decorrente dessa política esteve, todavia, condicionado por alguns fatores. O Brasil carecia ainda de infra-estrutura para implementar operacionalmente as demandas de serviços, de divulgação turística, cultural e comercial, em conformidade com as expectativas geradas de ambas as partes. Convinha, além do mais, levar em conta a cooperação entre a África e as ex-metrópoles européias e adaptar a presença brasileira a interesses bilaterais específicos, como a defesa dos preços de produtos primários e a transferência de tecnologias tropicais adequadas. A cooperação Sul–Sul vinha complementar a Norte–Sul, que nem africanos nem brasileiros desejavam obstruir. Ao final do governo Geisel, o balanço era entretanto positivo, havendo-se galgado enfim mais um degrau no universalismo da política externa brasileira, que integrara a África Negra à sua estratégia de inserção internacional. Entre 1972 e 1981, as exportações brasileiras para a África passaram de 90,4 milhões a 1,96 bilhão de dólares, e as importações, de 152,9 milhões a 1,98 bilhão.

A caminho do Oriente Próximo

Os esforços brasileiros para penetrar o Oriente Próximo foram tardios e determinados sobretudo pela elevação dos preços do petróleo, a partir de 1973. A política de moderação ante o conflito árabe-israelense foi aceita, de modo geral, sem constituir obstáculo concreto ao encaminhamento das relações, porque, de certa forma, atendia a ambas as partes. Em 1967, no Conselho de Segurança e na ONU, o Brasil definiu uma política de paz, condicionada, a seu ver, ao reconhecimento do Estado de Israel pelos países árabes e à retirada israelense dos territórios ocupados pela força. Assim como procedia com a África e outras regiões, o Itamaraty se dispunha a agilizar a ação no Oriente Próximo, e nesse sentido propôs, em 1969, a criação do Loarabe (Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes), uma espécie de Coleste para a área, tendo em vista coordenar iniciativas dispersas de órgãos brasileiros interessados em adquirir petróleo, colocar produtos e alocar serviços.

Pouco se avançou, entretanto, durante o governo Médici. A guerra de 1973 se influiu na política africana do Brasil, não modificou sua posição de eqüidistância diante do conflito árabe-israelense, e Gibson foi ao Oriente Próximo, tendo visitado precisamente Israel e Egito, reiterando seu apoio à paz, mediante as mesmas condições indicadas em 1967. Pretendia-se, porém, ampliar as relações diplomáticas, já que não eram esses os Estados de maior interesse para o Brasil. Ao final de 1973, o Brasil havia instalado embaixadas no Iraque e na Arábia Saudita, encarregados de negócios na Líbia e no Kuwait e firmado convênios de comércio e cooperação técnica com Israel, Egito e Iraque. Recebera, por outro lado, as visitas dos chanceleres do Egito (1972), Israel e Arábia Saudita (1973).

Ao assumir o governo, Geisel respondia à crise mundial com maior exigência do setor externo, incumbido de prover acesso aos mercados dos países industrializados, novos mercados de exportação, acordos cooperativos, financeiros e de investimentos e fornecimento de matérias-primas, particularmente o petróleo. Em 1975, acrescentava medidas internas para enfrentar em particular a crise energética: redução das importações de supérfluos, aumento do crédito e dos incentivos às exportações, incentivo às pesquisas de novas fontes de energia (álcool e xisto) e à produção interna de petróleo e autorização para a Petrobrás firmar "contratos de serviço com cláusulas de risco", sem quebra do monopólio.

Essa nova conjuntura levou o Itamaraty a redefinir, em 1975, sua posição diante dos conflitos no Oriente Próximo e da questão palestina, consignando-a em três textos. Uma declaração de voto do chefe da delegação brasileira à XXX Sessão da ONU, em 10 de novembro, segundo a qual o povo palestino tem direito à autodeterminação e à soberania, cujo exercício é condição da paz para a região, devendo as tropas israelenses retirar-se de todos os territórios ocupados pela força. Na mesma Sessão, a delegação brasileira votou a favor de uma Resolução que declarava o sionismo forma de racismo, invocando a tradicional política anti-racista brasileira e estabelecendo uma distinção entre o apoio à existência de Israel e ao movimento sionista. Uma intervenção, enfim, do delegado brasileiro à Assembléia Geral, em 26 de novembro, aprovando a partilha da região para resolver a questão palestina.

A criação da OPEP, instituindo um cartel de produtores, não contaria, entretanto, com o aplauso do Brasil, que reafirmou, pelo contrário, suas teses tradicionais, apontando para negociações globais nos foros internacionais, tendo em vista equacionar os problemas de preços, estoques e acordos relativos aos produtos primários. No Oriente Próximo, sua atuação prosseguiu como em outras partes, servindo a diplomacia brasileira à ampliação dos negócios e da cooperação (acordos com o Kuwait em 1975, com a Líbia em 1978), à garantia de fornecimento de petróleo e à captação de divisas. Se os resultados estiveram aquém das expectativas, até 1979, é inegável que o mundo árabe se tornara receptivo, abrindo-se a um intercâmbio que frutificaria melhor em fase posterior.

O continente asiático

Para completar a ocupação do espaço planetário, o Brasil deveria ainda levar aos demais povos da Ásia suas propostas de intercâmbio e cooperação. Os objetivos básicos, desse lado, situavam-se no comércio, pela exportação de produtos primários e manufaturados. Até 1973, o Brasil apoiava a permanência das duas Chinas e das duas Coréias na ONU, mas o pragmatismo acabou impondo, também nessa região, um ajuste à política externa brasileira: o estabelecimento de relações diplomáticas com a China continental (15 de agosto de 1974), tendo em vista o comércio, as relações econômicas e o diálogo político.

Desde então, o Itamaraty registrava o avanço brasileiro sobre toda a Ásia e concluía-se, em 1978, o primeiro acordo comercial com a República da China, marco de uma relação que cresceria enormemente nos anos 1980.

A vulnerabilidade e a força do modelo nos anos 1980

Nos dois governos da década de 1980 (João Batista Figueiredo e José Sarney), o paradigma de política exterior acoplado ao desenvolvimento nacional evoluiu para uma fase de crise e de contradições. Manteve, por um lado, reservas de energia que não permitiram seu esgotamento: a independência e o universalismo da política externa não foram restringidos, o desenvolvimento prosseguiu como vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais, a cooperação ampliou-se e avançou em qualidade, com os primeiros ensaios igualitários (Itália, Argentina e China) e a defesa das indústrias de ponta foi bem conduzida. Por outro lado, associaram-se dois fatores nocivos que reduziram as condições de eficiência do paradigma: em primeiro lugar, políticas econômicas internas marcadas por elevado grau de instabilidade contiveram o ritmo de crescimento, comprometeram a credibilidade dos governos e minaram as expectativas sociais diante do Estado; em segundo lugar, a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem articulação com o Congresso e a Chancelaria. A esses novos elementos negativos internos somou-se o acréscimo de dificuldades produzido pelos países industrializados, no período, diante das demandas do Terceiro Mundo.

O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento, passou a "sofrer" os efeitos do sistema internacional, ao tempo em que sua capacidade de influir sobre ele reduziu-se, porque não mais encontrava o caminho das reações adequadas e das alternativas criadoras. Tornou-se passivo, qual um indócil submisso, e quase consumiu uma herança, sem fazê-la frutificar.

As questões da política mundial

As posições brasileiras, quanto aos princípios, objetivos e teses levados a público e sustentados nos foros internacionais, caracterizaram-se por uma queda em densidade de autoconfiança e uma elevação em retórica reivindicatória terceiro-mundista. Não se tratava, entretanto, de um recuo aos tempos de Costa e Silva, porque a inserção brasileira no sistema internacional havia ampliado o leque de alternativas.

Na primeira metade dos anos 1980, segundo a percepção do Itamaraty, a estrutura internacional deteriorara-se nas áreas política e econômica, com a rebipolarização e o protecionismo, a instabilidade cambial e a "oligarquização dos foros decisórios". A crise do sistema internacional remetia a defeitos que vinham desde sua gestação no pós-guerra, e, diante disso, a política externa brasileira movia-se com dificuldades pelos caminhos da paz e do apoio ao desenvolvimento. O multilateralismo esteve em crise, e o Brasil foi prestigiá-lo. Na América Latina, buscou reforçar o bilateral, conciliar desavenças e implantar mecanismos de ação conjunta. Com o Ocidente, rejeitou o paternalismo em favor de moderna interdependência, politicamente madura. Após captar a confiança da África, intensificou a parceria. Saiu do Japão para a China, a Índia, o Paquistão, a Associação dos Países do Sudeste Asiático, explorando a nova dimensão asiática. Criou novas modalidades de relações com o Oriente Próximo e a África do Norte. Preservou a cooperação e avançou no diálogo político com os países socialistas da Europa.[1] Eram "os vetores do universalismo, da boa convivência internacional e da soberania e dignidade nacionais" a conduzir a política externa brasileira, segundo a mensagem presidencial de 1º de março de 1980.

Na segunda metade dos anos 1980, apesar disso, persistiam os vícios do sistema internacional, que aliás evoluía para modificações ainda mais prejudiciais aos interesses brasileiros: rebipolarização, cri-

[1] Para os anos 1980 a *Resenha de Política Exterior do Brasil* constitui a principal fonte de informação do Ministério das Relações Exteriores sobre as relações internacionais do país. Sua ampla utilização dispensa citações, como ocorreu nos capítulos anteriores com o uso das coleções de documentos oficiais.

se do multilateralismo, velha ordem econômica, novas divergências com os Estados Unidos e a Europa. A nova divisão internacional do trabalho, pela qual os países ricos pretendiam reservar-se o controle da informação e da tecnologia de ponta, iria gerar, na avaliação brasileira, a pior das formas de dependência histórica, colocando lado a lado sociedades pós-industriais e sociedades atrasadas caudatárias. Paradoxalmente, entretanto, os países ricos mantinham indústrias obsoletas e sugavam recursos líquidos do Terceiro Mundo.

A diplomacia brasileira apresentou-se nos foros multilaterais para denunciar, discordar, protestar e sugerir mudanças no sistema internacional. Uma requisição de direito ao desenvolvimento e à superação de dependências, como mostram os exemplos a seguir:

a) V UNCTAD, Manila, maio de 1979: o chefe da delegação brasileira exerceu pressão pelo desenvolvimento, protestou contra as salvaguardas unilaterais dos ricos ao comércio internacional, contra o protecionismo, e propôs um código de transferência de tecnologia.
b) XI Assembléia Geral Especial da ONU, 1980: nela o Brasil empenhou-se por "Negociações Globais", a nova fórmula do diálogo Norte–Sul, embora reconhecesse seu malogro.
c) Conferência Norte–Sul, Cancun, outubro de 1981: Saraiva Guerreiro, a partir de uma avaliação da dependência do Terceiro Mundo, assumiu uma postura quase-revolucionária, elogiada até por Cuba.
d) XXXVII Assembléia Geral da ONU, setembro de 1982: pela primeira vez, o chefe de Estado brasileiro abriu a sessão. Figueiredo denunciou a política das superpotências que transferiam ao Terceiro Mundo (Afeganistão, América Central) o conflito Leste–Oeste. Criticou a ordem internacional que preservava as estruturas do poder em detrimento dos fracos, a cooperação internacional que não promovia o desenvolvimento, a interdependência que administrava a desigualdade, os órgãos internacionais (FMI, BIRD, GATT) que só tinham ouvidos para os ricos, o encontro de Cancun que não resultou em nada de concreto, as taxas de juros que inviabilizavam o crescimento das nações atrasadas. "A política econômica das

grandes potências está destruindo riquezas sem nada construir em seu lugar", concluiu. A correção da ordem mundial, em seu entender, deveria passar por negociações globais Norte–Sul, liberalização do comércio, expansão dos fluxos financeiros internacionais e nova política de juros.

e) VI UNCTAD, Belgrado, junho de 1983: Saraiva Guerreiro reconheceu o malogro de três iniciativas nos últimos 18 meses (cúpula de Cancun, reunião do FMI em Toronto e do GATT em novembro de 1982), o retraimento do Norte e argumentou em favor da cooperação Norte–Sul.

f) Reunião do Grupo dos 77, Rio de Janeiro, dezembro de 1983: ante o fracasso global das negociações Norte–Sul (Cancún, GATT, UNCTAD), Guerreiro reagiu com a proposta de uma estratégia de cooperação Sul–Sul.

g) XL Assembléia Geral da ONU, setembro de 1985: o presidente Sarney abriu a sessão, com um discurso de impacto no Terceiro Mundo, mas sem efeito sobre os centros do poder mundial, porquanto os interesses dos dois lados se opunham diametralmente quanto ao comércio, ao tratamento da dívida, à necessidade de crescimento econômico, à independência tecnológica, etc.

h) Reunião do Grupo dos 77, Nova Délhi, julho de 1985: Olavo Setúbal, chanceler brasileiro, encarou com otimismo o novo Sistema Global de Preferências Comerciais, gestado no seio do Grupo e restrito às relações Sul–Sul, em resposta às dificuldades de relacionamento com o Norte.

i) Reunião do GATT, Punta del Este, setembro de 1986: o novo chanceler, Abreu Sodré, considerou fraca a atuação do órgão, incapaz de corrigir as distorções do comércio internacional, como o bilateralismo, o protecionismo e as disputas comerciais, as ameaças de retaliações, a deterioração do intercâmbio Norte–Sul, sendo o Terceiro Mundo a vítima dessa ordem injusta. Reiterou a posição brasileira contrária ao intento norte-americano de incluir os serviços nas regulamentações referentes ao comércio de bens.

j) Reunião do Grupo dos 77, Nova York, setembro de 1986: Abreu Sodré acusou os países centrais de repassarem ao

Terceiro Mundo o ônus de seus reajustes internos, de absorverem os saldos de comércio com os serviços da dívida, de haverem sugado da América Latina 100 bilhões de dólares nos últimos quatro anos, um quadro absurdo do ponto de vista econômico e moral. Registrou a vitória do Terceiro Mundo em Punta del Este, quando Norte e Sul concordaram em regulamentar o comércio de serviços no seio do GATT de tal sorte a atender ao desenvolvimento dos povos atrasados, e propôs ir além no diálogo Norte–Sul, para garantir a transferência de ciência e tecnologia.

k) VII UNCTAD, Genebra, julho de 1987: Abreu Sodré apontou os desequilíbrios fiscais, monetários, financeiros e comerciais que converteram a década de 1980 no primeiro período de retrocesso do desenvolvimento do Hemisfério Sul, desde o pós-guerra. O caminho para reverter esse processo histórico estaria nas propostas elaboradas pelo Grupo dos 77, tendo em vista o êxito da Conferência.

Essas atitudes traduziam um novo relacionamento brasileiro com a frente dos povos atrasados, que não produzia efeitos só de retórica nem contrariava os interesses nacionais, conforme supunha um setor direitista da imprensa, ainda saudoso do ocidentalismo ideológico do tempo de Kubitschek e Castello Branco. A intimidade com o Terceiro Mundo agia na esfera da consciência política, criava condições para iniciativas regionais, influía em certas decisões multilaterais e situava o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade. O discurso refletia, ademais, o ambiente em que eram tomadas as decisões de política externa com a finalidade de superar dependências e reforçar a autonomia nos setores energético, de comércio exterior, de defesa de tecnologias avançadas para o Brasil, de cooperação e integração em geral. O divórcio só era perceptível entre esse discurso político e as concessões do lado do endividamento externo.

A dependência energética do exterior, um gargalo de estrangulamento histórico do desenvolvimento nacional, especialmente no que tange ao consumo de petróleo bruto, constituiu exemplo bem-sucedido de medidas de superação. Em 1973, ano do primeiro choque de preço do petróleo, o Brasil produzia 9,8 milhões de metros cúbicos

de petróleo bruto e importava 37 milhões; em 1985, produzia 31,7 e importava 30,9, equilibrando as variáveis. E o país acrescentava ao consumo 8 milhões de metros cúbicos de álcool combustível. O dispêndio em divisas com a importação de petróleo bruto, que alcançara a cifra de 11,3 bilhões de dólares em 1981, reduziu-se a 5,9 em 1985. Liberavam-se, dessa forma, recursos da balança comercial, que poderiam destinar-se a investimentos produtivos, não fosse criado outro gargalo de estrangulamento com os serviços da dívida externa.[2]

Foi igualmente positivo o influxo do Itamaraty sobre as políticas e as possibilidades do comércio exterior. Apesar dos entraves criados pelos países desenvolvidos às importações brasileiras e dos elevados custos do petróleo, o Brasil gerou nos anos 1980 o terceiro maior excedente comercial do mundo, após o Japão e a Alemanha Federal. A ampliação das exportações, dos mercados e das pautas persistiu como uma das metas perseguidas com eficiência, constância e competência pelo governo brasileiro, pelo que representava como elemento de apoio ao desenvolvimento econômico e social.

Das exportações dependia, segundo a percepção do governo, a vinda de insumos físicos, financeiros e tecnológicos, mas os obstáculos a vencer para sua ampliação eram enormes: um protecionismo cruel, um diálogo Norte–Sul decepcionante ao longo das últimas duas décadas e a permanência de regras injustas no comércio internacional. O queixume tradicional do discurso brasileiro era parte de uma estratégia que jamais abandonou os esforços para conquista de mercados no Norte, mas que enfrentou as inúmeras restrições, particularmente a nova modalidade de "graduação" que vinha punir a eficiência do sistema produtivo brasileiro, com as iniciativas no Sul, exportando igualmente serviços à América Latina, África e Oriente Médio, como a construção de rodovias, aeroportos, hidrelétricas.

E o perfil das exportações ia-se modificando: em 1967, o Terceiro Mundo participava com 12,8% das exportações brasileiras, 35,71% em 1981 e 31,6% em 1982; em 1973, absorvia 30% das exportações de manufaturados, 51,7% em 1981. Entre 1973 e 1982, a taxa média anual de crescimento das exportações para os países desenvolvidos

[2] Brasil, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Estatísticas Históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1983.

fixou-se em 11,4%, e para os países em desenvolvimento em 20,7%, o que comprova o dinamismo do Terceiro Mundo e o acerto da solidariedade brasileira com ele. Colhiam-se frutos da retórica.

Um dos setores mais sensíveis das exportações brasileiras, o de serviços, esteve ameaçado pela proposta norte-americana de regulamentação pelo GATT, levada às reuniões de Estocolmo (1985) e de Punta del Este (1986). Se vitoriosa, consagraria a hegemonia norte-americana sobre este setor de comércio internacional e levaria o Terceiro Mundo a mais uma forma desastrosa de dependência, com a reserva do mercado de serviços para os países ricos (comunicações, transportes, publicidade, informática, seguros, etc.). Brasil e Índia lideraram a oposição aos Estados Unidos e obtiveram uma vitória temporária, porquanto decidiu-se que as negociações seriam conduzidas fora do GATT e as novas regras eventualmente seriam incluídas em seus regulamentos quatro anos depois. Mercê do crescimento e da diversificação da economia nacional e do empenho político em promover as exportações, estas elevaram-se de 1,6 bilhão de dólares em 1967 para 7,9 em 1974, 15,2 em 1979 e 25,6 em 1985. Os saldos, que eram tradicionalmente negativos até 1982, com um pique de 6,1 bilhões em 1974, registraram os superávits de 5,0 em 1983, 11,8 em 1984 e 11,3 em 1985.[3]

A trajetória da indústria nacional de informática no Brasil, desde o início dos anos 1970, correspondeu à mais arrojada tentativa de superação da dependência em tecnologias de ponta. Foram segmentos sociais que acionaram uma ideologia de dependência, penetraram o Estado, onde criaram instituições e forjaram políticas adequadas, às quais corresponderam a iniciativa privada, os partidos políticos, a opinião pública, as Forças Armadas, num esforço integrado e complexo, que agregou o conhecimento, a consciência nacional, a política e o sistema produtivo. Assim nasceu, cresceu e amadureceu a indústria brasileira de informática, excluindo os gigantes dos mini e microcomputadores do mercado nacional.

A política externa envolveu-se com o caso, na medida em que as multinacionais do setor passaram a exercer pressão sobre seus governos, que se derramaram sobre o Brasil, não da Europa e do Japão,

[3] *Estatísticas Históricas do Brasil*, cit.

mas unicamente dos Estados Unidos, como um furacão demolidor. Além do mais, a partir de 1985, incluía-se a informática na pauta das exportações brasileiras.

A reserva foi estabelecida em 1976, determinando o suprimento do mercado interno de computadores de pequeno porte por produtores e tecnologia nacionais, mas somente em 1984 o Congresso definiu por lei a política nacional de informática, confirmando e consolidando as decisões (lei de 3 de outubro de 1984). Nesse mês, o Congresso dos Estados Unidos aprovou sua nova Lei de Comércio, facultando ao governo impor retaliações comerciais aos países que criassem dificuldades para penetração de produtos, empresas e capitais norte-americanos. Em janeiro de 1985 aquele governo já consultava o GATT para saber se a Lei de Informática do Brasil não feria os estatutos do órgão sobre o livre fluxo do comércio internacional. E em 7 de setembro, Dia da Pátria no Brasil, anunciava sua decisão de investigar o setor de informática no Brasil, com base na Lei de Comércio de 1974, e na convicção do presidente Reagan, segundo a qual a reserva brasileira era uma prática desleal de comércio. O Itamaraty passou a mover-se com protestos e argumentos: a lei é um ato de soberania nacional e não fere os estatutos do GATT.

O confronto entre o Brasil e os Estados Unidos acerca da informática agravou-se 1986. Em 19 de maio, o secretário de Estado, George Shultz, propôs a Abreu Sodré negociar a informática e ameaçou o Brasil com retaliações. O governo brasileiro, conquanto se negasse a "negociar" a lei, concordou em dialogar sobre o assunto. As partes já se haviam reunido em Caracas (fevereiro), quando os representantes do governo norte-americano alegaram que as perdas com a reserva de mercado corresponderiam a 15 bilhões de dólares entre 1986 e 1992. Desde as ameaças de Shultz, freqüentemente vieram a público as autoridades do governo Reagan, reiterando-as e especificando-as.

Duas táticas serviram ao governo brasileiro para barganhar a suspensão de retaliações anunciadas: manteve aberto o diálogo para esclarecimentos sobre a Lei de Informática (dois encontros em Paris, um no Rio de Janeiro e um em Bruxelas) e enviou em dezembro de 1986, ao Congresso, um projeto de lei que estabelecia o regime de direito autoral para programas de computador (*software*), o que agra-

dou aos Estados Unidos. Mas a Lei de Informática permaneceu intocável – e os debates serviram, ao contrário, para aglutinar toda a sociedade contra as pressões norte-americanas, vistas como contrárias ao interesse e à independência nacional. Quando o Senado brasileiro aprovou, em novembro de 1987, uma lei de regulamentação do *software*, impôs restrições à importação de programas com similar nacional. A essa altura, o governo dos Estados Unidos mostrava-se já resignado com a resistência brasileira, até mesmo para não provocar em reação reservas para outros setores de tecnologia de ponta, a exemplo da biotecnologia e da química fina, uma idéia aventada pelo ministro da Indústria e Comércio.[4]

Nenhum setor prejudicou tanto as relações exteriores do Brasil, a economia e a sociedade brasileira, desde 1980, quanto o de endividamento externo. É inútil, porém, buscar na vasta documentação publicada pela Chancelaria informações sobre o andamento das negociações, porque o Itamaraty esteve ausente desse processo, como também o Congresso Nacional. As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam.

Houve, através da história, exemplos de tratamento político para problemas de endividamento externo, como os que foram cedidos à Alemanha no entreguerras e à Europa Ocidental e à Oriental após a Segunda Guerra Mundial. A tendência do pensamento político e diplomático brasileiro, expressa na ONU e em outros foros internacionais, apontava para essa solução, distinta das receitas recessivas do FMI e da comunidade financeira internacional, aceitas pela área econômica dos governos brasileiros. Conjetura-se que o Itamaraty houvesse associado a negociação da dívida, utilizando-a de forma enérgica como poder de barganha, ao quadro do diálogo Norte-Sul, das negociações globais que exigia e da reforma da ordem internacional que delas haveria de resultar.

Outra, entretanto, foi a visão dos economistas, inclinados a soluções monetaristas negociadas bilateral e diretamente com a comuni-

[4] Emanuel Adler, Ideological "guerrillas" and the quest for technological autonomy: Brazil's domestic computer industry, *International Organization*, 40 (3): 678-705, 1986. Adler (1982); Vigevani (1995). Edson Fregni, A informática no Brasil, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 2: 131-144, 1986.

dade financeira. Para não demonstrar falta de coordenação, o governo brasileiro inibiu a Chancelaria, liberando a área econômica, com o que queimou um extraordinário poder de barganha, em dissonância com as práticas de política externa exercidas desde Vargas.

Dessa forma, já nasceu débil e inoperante o Consenso de Cartagena, em 22 de junho de 1984, como foro político de encaminhamento de soluções concertadas pela América Latina para o impasse da dívida externa. O Itamaraty teve de veicular a posição do governo brasileiro, de inspiração monetarista, contrária ao tratamento político e por negociações bilaterais em separado. A Chancelaria e a Presidência prosseguiram, no Consenso de Cartagena, em órgãos multilaterais e na reunião de cúpula de oito chefes de Estado latino-americanos (Cancun, novembro de 1987), com sua proposta de tratamento político, que equacionasse o pagamento da dívida com o crescimento econômico da América Latina.[5] Tratava-se, entretanto, nesse caso, de uma postura inconseqüente. Sabia-se impossível conduzir ao mesmo tempo duas estratégias distintas, depois de se haver feito uma opção. A veleidade brasileira contribuiu para que toda a América Latina malbaratasse um poder de barganha de que realmente dispunha para negociar com os países desenvolvidos, igualmente vulneráveis em seus interesses. O resultado foi o pagamento da dívida com a recessão dos anos 1980.

Uma boa análise sobre a questão do endividamento externo brasileiro foi feita pela Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, cujo relatório, firmado pelo conhecido sociólogo e senador Fernando Henrique Cardoso, veio a público em março de 1988.

O crescimento acelerado da grande dívida externa brasileira ocorreu *grosso modo*, em duas etapas. A primeira correspondeu aos anos 1974-1979, quando os recursos foram destinados ao desenvolvimento da base econômica, sobretudo pelas empresas estatais, conforme as metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesse período, o endividamento externo passou de 12,5 (1973) para 49,9 (1979) bilhões de dólares. A segunda fase estendeu-se de 1980 a 1987, quando o crescimento da dívida deu-se por si mesmo, sob efeito de técni-



[5] Bandeira (1989).

cas que os economistas chamavam de "rolagem", ou seja, a contratação de empréstimos para prorrogar serviços e o acréscimo ao principal de juros e *spreads* vencidos. O montante da dívida evoluiu dos 49,9 para 115 bilhões. Fernando Henrique Cardoso demonstrou que um quarto da dívida de 1986 (101 bilhões), 25 bilhões de dólares, referia-se aos efeitos das altas taxas de juros. Entre 1983 e 1986, o Brasil pagou 42,9 bilhões de juros, não recebeu dinheiro novo para investimentos produtivos e, apesar disso, a dívida passou dos 70,2 para 101 bilhões. As transferências correspondiam a 20% ao ano da poupança nacional e a 4,1% do Produto Interno Bruto, superiores às transferências exigidas da Alemanha nos períodos de pós-guerra. Remetendo recursos líquidos reais ao exterior, um país pobre financiava os ajustes dos países centrais.

Duas comissões do Senado brasileiro levantaram a questão da legitimidade da dívida externa, a partir da natureza dos contratos firmados. Com efeito, na década de 1970, o excesso de liquidez internacional fez com que houvesse interesse, por parte dos credores, em repassar os recursos a países como o Brasil, e depois recuperá-los por exportações e juros. Impuseram, entretanto, contratos leoninos, a taxas flutuantes, aceitas pelos economistas brasileiros. Em 1988, 77,5% da dívida brasileira correspondia a taxas flutuantes e apenas 22,5% a taxas fixas, cedidas pelo BIRD, BID e outras instituições governamentais. Aquele tipo de contrato assegurava aos credores a faculdade de elevar unilateralmente os serviços da dívida, em função de ajustes nas políticas monetárias de seus países, de tal modo que os ônus fossem repassados ao Terceiro Mundo.

O choque dos juros no início da administração Reagan evidenciou o desvirtuamento de tais contratos, firmados, em sua maioria, a taxas médias de 8% ao ano e tendo de ser liquidados a taxas que atingiram a média anual de 21,5% em 1980. Tamanha irresponsabilidade foi uma conivência de ambos os lados, como também a decisão das autoridades brasileiras, que passaram a usar as empresas estatais para contratar empréstimos "artificiais", sem atender a projetos produtivos, com a finalidade exclusiva de "fechar" o balanço de pagamentos. E tudo ocorria à margem da diplomacia e do Congresso, instrumentos de controle social das decisões de governo.

As negociações foram conduzidas em duas fases: durante o governo Figueiredo (março de 1979 a março de 1985), o ministro Del-

fim Neto e sua equipe optaram por submeter-se às exigências dos credores, representados pelo FMI. Mergulharam o país em profunda recessão, contraíram a demanda pela baixa dos salários reais, criaram excedentes exportáveis e geraram dessa forma recursos para manter em dia, tanto quanto possível, os serviços da dívida. Uma estratégia tecnicamente correta e socialmente catastrófica, que provocou uma queda de 13,5% da renda *per capita* entre 1980-1985.

Ao assumir o governo, Sarney negou-se a continuar pagando a dívida com a miséria social. Uma reforma monetária, implantada pelo ministro Dilson Funaro em fevereiro de 1986 (Plano Cruzado), recompôs parte do poder aquisitivo social, estimulou o consumo, reduziu conseqüentemente os excedentes da balança comercial e encaminhava-se para o esgotamento das reservas cambiais. Diante disso, como o fluxo de poupança externa havia-se interrompido há tempo, o governo declarou, a 20 de fevereiro de 1987, uma moratória parcial, suspendendo o pagamento dos juros aos bancos privados, relativos à dívida externa de médio e longo prazos. Funaro condicionou o fim da moratória a um acordo prévio com os credores, antes de passar pelo FMI, e à entrada de recursos novos que garantissem o crescimento econômico de longo prazo e o nível das reservas. Pela primeira vez a área econômica introduzia o ingrediente político nas negociações da dívida.

Em fins de 1986 já era perceptível o malogro do Plano Cruzado. Funaro foi substituído no Ministério da Fazenda por Bresser Pereira, que manteve as metas do crescimento, mas buscou entendimentos simultâneos com banqueiros e o FMI, para normalizar o relacionamento do Brasil com a comunidade financeira internacional. O malogro de um segundo plano de estabilização derrubou-o, por sua vez, e seu substituto, Mailson da Nóbrega, guiou-se pelo imperativo de um acordo urgente, sacrificando as diretrizes originais do governo Sarney, a preocupação com o nível das reservas, o plano de longo prazo, as negociações simultâneas com os bancos e o FMI. Em fevereiro de 1988 suspendia a moratória, sem levar em conta as condições estabelecidas anteriormente.

As negociações da dívida durante o governo Sarney revelaram, portanto, falta de continuidade, de firmeza, de diretrizes e de racionalidade, características que aliás se verificaram nas políticas públi-

cas internas, de modo geral. O crescimento econômico, que se manteve ao nível de 8% nos anos de 1985-1986, caiu para 3,6% em 1987 e -0,3% em 1988, correspondendo neste último ano a -2,3% a queda da renda *per capita*. As estatísticas vieram confirmar outro dado importante: a capacidade nacional em gerar excedentes de comércio compatíveis com as obrigações contraídas, mas o fato não devolveu a confiança da comunidade financeira para retomar os investimentos no Brasil e sustentar o projeto de desenvolvimento até sua maturação. Em 1989 debilitava-se ainda mais essa confiança, sob efeito do argumento ecológico habilmente manobrado pelo novo governo George Bush dos Estados Unidos, para sustar investimentos japoneses e europeus no Brasil.

Apesar de contar com a maior dívida absoluta da América Latina, os números relativos situavam o Brasil em condições de vulnerabilidade média-baixa. Em fins de 1987, os números absolutos indicavam para o Brasil uma dívida de 115 bilhões de dólares, 105,6 para o México, 53,3 para a Argentina, 34,9 para a Venezuela, 20,6 para o Chile, 15,4 para a Colômbia, 14,7 para o Peru e 6,2 para a Bolívia. A dívida *per capita* em dólares determinava outra escala: 1.911 para o Uruguai, 1.786 para a Argentina, 1.560 para o Chile, 788 para o Brasil, 757 para o Peru, 674 para a Bolívia e 540 para a Colômbia. E, como percentual do Produto Interno Bruto: 110,1% para o Chile, 107,1% para a Bolívia, 96,9% para a Venezuela, 80,2% para o México, 68,1% para a Argentina, 45,5% para a Colômbia, 44,3% para o Peru e 40,8% para o Brasil.[6]

As relações com o Norte

Estados Unidos e Canadá

Durante suas duas administrações (1980-1988), o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, empenhou-se em levar a termo uma estratégia global unilateral, abandonando o trilateralismo da fase anterior. No terreno econômico, tratava-se de recuperar a hegemonia

[6] Fernando Henrique Cardoso. *Relatório*. Comissão Especial do Senado, 1988.

norte-americana, protegendo seu mercado de outros centros produtores competitivos em bens de consumo tradicionais e propalando a liberalização do comércio internacional, particularmente para os produtos de alta tecnologia embutida. No terreno militar, era preciso recuperar a capacidade estratégica defensiva e ofensiva, ante o crescimento correspondente da União Soviética. Na área de insumos básicos e materiais estratégicos, convinha assegurar novas fontes de fornecimento externo, porquanto tais recursos começavam a escassear no solo nacional. A estratégia global seria conduzida pela integração das metas setoriais nos conceitos tradicionais da bipolaridade Leste-Oeste, tendo a ideologia anticomunista por amálgama do modelo.

Reagan pensou em cooptar o Brasil à sua política, e assim tratou de liquidar imediatamente dois contenciosos bilaterais: a questão dos direitos humanos e o Acordo Nuclear alemão foram esquecidos. Durante seu governo, inúmeras concessões feitas ao Brasil tinham sua explicação no mesmo intento. Como a reação não foi a esperada, as relações bilaterais marcharam ao compasso do casuísmo, porquanto nenhuma outra modalidade foi definida para orientá-las, e foram marcadas pelo confronto global de interesses e posições nos domínios da economia, da política e da cooperação.

As metas econômicas dos Estados Unidos no Brasil indicavam para a liberalização do mercado de informática, a redução do protecionismo, a ampliação de privilégios e direitos às empresas estrangeiras, a privatização das estatais, a eliminação de subsídios às exportações, a negociação da dívida pela via do liberalismo financeiro internacional. Ora, na percepção do Estado e de quase toda a sociedade, as metas norte-americanas feriam o interesse brasileiro, uma a uma. Por sua vez, o Brasil esperava dos Estados Unidos o fim do protecionismo a suas indústrias obsoletas, recursos financeiros e projetos substantivos de cooperação, apoio político na negociação da dívida e nos acordos sobre *commodities*. Como nenhuma das partes atendeu à outra, tudo girava em torno do improviso, de avanços e recuos súbitos, exigindo da esfera diplomática e política ouvidos atentos e estado de prontidão permanente. A ninguém interessava, com efeito, a deterioração. Reagan vinha ao Brasil, Figueiredo e Sarney iam aos Estados Unidos – e nada mudava. Os americanos brandiam constantemente ameaças de retaliações às exportações brasileiras

(aço, calçados, têxteis, álcool, aviões, eletrodomésticos, automóveis, açúcar, café, etc.), impunham e retiravam-nas, instalavam sindicâncias, ameaçavam dificultar as negociações da dívida com as instituições oficiais, ofereciam barganhas, como, por exemplo, favores comerciais (concessão momentânea) pelo mercado brasileiro da informática (concessão estratégica).

Os Estados Unidos usaram melhor seu poder de barganha, porquanto o Brasil consentiu em submeter-se a uma recessão desastrosa, que os favoreceu de duas maneiras: bloqueou o projeto de desenvolvimento, freando a corrida de um competidor que os incomodava por todo o mundo e no seu próprio mercado, e garantiu a transferência de renda via pagamento de juros da dívida externa. Como este último benefício supunha o incremento das exportações, os Estados Unidos, apesar de todo o alarde que faziam, tiveram de abrir seu mercado. O comércio bilateral, que fora deficitário para o Brasil durante toda a década de 1970, começou a apresentar saldos favoráveis em 1981, que atingiram o pique de 5,2 bilhões de dólares em 1984. Completando seu cuidado por essa fonte de benefícios, Reagan não hesitava em socorrer o Brasil com empréstimos de emergência, para evitar seu colapso, como ocorreu em 1982, após a quebra do México.

O que veio a ocorrer no setor da cooperação bilateral reflete muito bem o estado lamentável e precário das relações em seu conjunto. Não convinha, em princípio, ao maior parceiro bilateral do Brasil permanecer à margem de uma estratégia de cooperação, que vinculara esse país do ponto de vista econômico e político a todo o universo, só porque Geisel havia descartado a cooperação norte-americana por vir temperada de ingerências internas. Reagan percebeu-o, e em sua visita de 1982 cedeu a criação de cinco grupos de trabalho, com assessorias de alto nível, cujos relatórios foram apresentados em 1984. Pretendeu-se fazer enfim deslanchar a cooperação nas áreas econômica, industrial e militar, de energia nuclear, espacial, científica e tecnológica, em dose compatível com a capacidade norte-americana e as ambições brasileiras. Se a iniciativa serviu para restabelecer o diálogo, também evidenciou as discrepâncias em todas as áreas, motivo de sua esterilidade operativa. Aliás, ainda vinha condicionada, como na indústria bélica de alta tecnologia, pela proibição de

exportações a países antiamericanos. A Engesa e a Imbel, maiores fabricantes de armamentos, fizeram saber, por inspiração das Forças Armadas, que não aceitariam contratos dessa natureza.

No terreno político, o namoro reaganiano sofreu outros percalços. A opinião pública brasileira, o pensamento político e as Forças Armadas consideraram arcaico e ultrapassado o confronto bipolar, como estratégia de relações internacionais. O governo brasileiro, sensível à simpatia popular pelos regimes esquerdistas da Nicarágua, Cuba, Angola, Moçambique e Líbia, demonstrou, por gestos e atos, sua total discordância com a estratégia geopolítica de Reagan para essas áreas. Condenou a intervenção norte-americana na América Central, apoiou os regimes de Angola e Moçambique, associando-se a Cuba e à União Soviética, manteve excelente relacionamento com a Líbia e, sobretudo, enquadrou as soluções para essas áreas na reforma da ordem internacional, segundo os parâmetros do diálogo Norte–Sul. Assistiu com pesar à cooptação do regime militar argentino pela estratégia bipolar norte-americana na guerra das Malvinas (1982), que envolveria um projeto de dominação associado sobre o Atlântico Sul em réplica ao projeto brasileiro de controle dele, e construiu sobre os escombros da tragédia e do sistema interamericano um novo eixo bilateral, com a integração entre os dois países.

Em seus cálculos, Reagan não avaliou bem a autonomia da política externa brasileira, a dose de autoconfiança que comportava, a capacidade de mobilização estratégica, e por essas razões não obteve êxito ao pretender associá-la em troca de minguados favores. As relações entre os dois países permaneceram nos anos 1980, como nos anos 1970, à espera de propostas substantivas e igualitárias, desprovidas de egoísmos nacionais, para se alçarem ao nível das necessidades e conveniências bilaterais.[7]

[7] *Estatísticas Históricas do Brasil*, cit., p. 532; Bandeira (1989); Moira (1985); Paul E. Sigmund, Latin America: change or continuity? *Foreign Affairs*, *60* (3): 629-657, 1982; Albert Fishlow, The United States and Brazil: the case of the missing relationship, *Foreign Affairs*, *60* (4): 904-923, 1982; Bouzas (1985); Abraham F. Lowenthal, Brazil and the United States, *Headlines Series*, *279*: 1-61, 1986; Jaguaribe (1985 b); Gerson Moura et alii, Os caminhos "difíceis" da autonomia: as relações Brasil–Estados Unidos, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 2: 35-52, 1985.

As relações bilaterais com o Canadá estiveram como que adormecidas por muito tempo. O incremento do intercâmbio político e econômico teve seu ponto de partida com a assinatura de acordos de cooperação durante a visita que fez ao Brasil o chanceler canadense em 1977. Os laços se estreitaram mais ainda com a troca de visitas entre os chefes de Estado, Trudeau e Figueiredo, em 1981 e 1982. O acordo comercial e o memorando de entendimentos para consultas de alto nível foram então firmados e contribuíram para a implementação de projetos futuros.

Europa e Japão

Nos anos 1980, as relações com a Europa Ocidental caracterizaram-se por algumas dificuldades na área econômica, convergência na área política, manutenção da cooperação tradicional e ampliação de seus esquemas.

Os países industrializados, em defesa de seus sistemas produtivos e mercados, forjaram o conceito de Newly Industrialized Countries (NICs), com que restringiram o Sistema Geral de Preferências negociado no seio do GATT. O Brasil foi "graduado", e em 1981 perdia preferências comerciais na CEE e nos Estados Unidos. A Comunidade apresentava, aliás, de tempos em tempos, suas reclamações contra o protecionismo draconiano do mercado brasileiro para produtos industriais, contra os subsídios às exportações, e movia processos *anti-dumping*. O Brasil devolvia as críticas, alegando procedimentos similares praticados pela CEE contra as importações de manufaturados brasileiros, e sobretudo discordava da política agrícola da Comunidade, que mantinha preços elevados pelo subsídio, prejudicando a entrada de produtos brasileiros e a negociação de acordos sobre preços dessas matérias-primas.

A adesão de Portugal e Espanha à Comunidade, em 1986, agravou ainda mais as condições do intercâmbio econômico. Embora seus chefes de Estado, em visitas ao Brasil, tenham instado o governo e a sociedade para que transferissem capitais e tecnologias àqueles países, criando empresas mistas, com que penetrassem o Mercado Comum indiretamente, não houve resposta em escala apreciável. O Brasil teve prejuízos com a ampliação da Comunidade, cujos novos mem-

bros estenderam a convenção de Lomé, que regula as preferências especiais dos integrantes, afetando as exportações brasileiras de produtos manufaturados (têxteis, siderúrgicos) e agrícolas (açúcar, carne, café, cacau). Em contrapartida, a CEE manifestou interesse em estreitar os laços de cooperação com a América Latina, negociando com o Brasil no quadro dos acordos vigentes, da comissão mista e dos órgãos multilaterais apropriados, tanto o intercâmbio comercial quanto iniciativas específicas de cooperação, particularmente no setor de telecomunicações e de pequenas empresas.

A cooperação bilateral com os países da Europa Ocidental manteve seu ritmo ascendente, reforçado por vínculos políticos resultantes de intenso e profícuo intercâmbio de visitas de chefes de Estado e altas autoridades, sonegado apenas pela Itália. O número de acordos de cooperação cresceu de forma que atendesse a uma expansão vertical que incluía novos setores de atividades, e horizontal, atingindo sobretudo os pequenos países da periferia européia, até então pouco integrados na teia da cooperação internacional brasileira.

O Acordo Nuclear alemão de 1975, que previa para 1990 a instalação de oito usinas nucleares, enfrentou obstáculos que comprometeram as metas e as intenções originais. Desde 1979, havia-se ressuscitado no Brasil a tese hidrelétrica, ante os elevados custos comparativos da energia nuclear. A crise dos anos 1980 e a recessão acabaram por sepultar o grandioso projeto, tocado em ritmo muito lento e fora de todo o cronograma. As autoridades alemãs por vezes manifestaram certo empenho em ver o prosseguimento das obras, mas se negaram a representar o papel de vendedor-chefe da indústria alemã e não guardaram ressentimentos em conseqüência do atraso. Quando Walter Scheel, presidente da Sociedade Alemã de Cooperação Econômica, esteve no Brasil em 1982, Saraiva Guerreiro mostrou-lhe que seu país era o segundo comprador do Brasil, o segundo investidor, e desenvolvia 25 projetos bilaterais de cooperação.

Particularmente relevantes foram os projetos de cooperação na indústria aeronáutica, em que o Brasil passou a integrar ou transferir tecnologia, como nos acordos com a Itália, para construção do caça-bombardeiro AMX, e na escolha, pela Royal Air Force inglesa, do avião de treinamento Tucano, possivelmente a ser fabricado naquele país.

As relações com a Europa socialista experimentaram, nos anos 1980, uma evolução díspar. O intercâmbio comercial não progrediu, apesar das intenções e esforços bilaterais, mantendo-se o déficit do bloco com relação ao Brasil, ligeiramente minorado pelo incremento nas importações do petróleo soviético a partir de 1982. As dificuldades de intercâmbio induziram, por exemplo, uma enorme dívida da Polônia com relação ao Brasil (cerca de dois bilhões de dólares em 1985), engendrada por uma engrenagem de mecanismos dificilmente controláveis.

As relações econômicas com a área socialista foram reforçadas por uma série de novos acordos de cooperação, mas ainda não haviam encontrado o nível correspondente às potencialidades recíprocas. Por outro lado, o entendimento político consolidou-se, destacando-se os resultados da primeira troca de visitas entre os ministros das Relações Exteriores do Brasil e da União Soviética e da primeira visita do chefe do Estado brasileiro àquele país. Quando Setúbal foi a Moscou, em dezembro de 1985, firmou-se um memorando de entendimento para consultas de alto nível sobre política internacional e o Comunicado Conjunto evidenciou maior afinidade entre ambas as políticas externas do que a verificada entre Brasil e Estados Unidos, em questões que diziam respeito ao desarmamento, aos conflitos na América Central e na África (independência da Namíbia), à sorte das jovens nações lusas e à nova ordem internacional. Coerente com seus princípios, a diplomacia brasileira, embora sem aderir ao embargo de cereais e ao boicote dos jogos olímpicos de Moscou, propostos pelos Estados Unidos, manifestou-se pela retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, assim como condenava a intervenção israelense nos países árabes, sul-africana em Angola, Moçambique e Namíbia, norte-americana em Granada e na América Central, argentina nas Malvinas.

O Japão, maior parceiro asiático, intensificou os vínculos com o Brasil, do ponto de vista comercial, econômico, político e cultural. A balança comercial, que lhe era muito favorável na década de 1970, equilibrou-se nos anos 1980-1981, para pender a favor do Brasil, que acumulou excedentes de 2,8 bilhões de dólares no quadriênio de 1982-1985. Em 1982, as partes encaminharam novas etapas de cooperação em ciência e tecnologia, cujo acordo foi firmado dois anos após.

As relações culturais e políticas, até mesmo afetivas, registraram a maior densidade em 1988, quando se comemorou o octogésimo aniversário da imigração japonesa para o Brasil, prestigiado pela visita do príncipe herdeiro.[8]

As relações com o Sul

Oriente Próximo e Ásia

Nos anos 1980, em razão do malogro global do diálogo Norte–Sul e das dificuldades de relacionamento com os países industrializados, o Brasil buscou o reforço dos vínculos com o Sul e estabeleceu novas parcerias, particularmente com a China, o Iraque e a Argentina, para mencionar apenas alguns dentre os mais importantes. O estreitamento com a China, timidamente encaminhado por Geisel, fortaleceu-se com Figueiredo, para atingir uma densidade só comparável às relações entre Brasil e Alemanha, Japão e Estados Unidos, à época de Sarney. As etapas desse incremento de relações sucederam-se com realismo e determinação: a) convênio sobre transportes marítimos (1979); b) segunda reunião da Comissão Mista, Acordo de Cooperação Científica e Técnica, visita de Guerreiro a Pequim, expansão do comércio bilateral (1982); c) Figueiredo foi à China, ocasião em que se firmaram acordos de cooperação nas áreas comercial (elevação do intercâmbio a um bilhão de dólares), científica, tecnológica e nuclear, reconhecendo ambos os governos a coincidência de suas políticas externas e o adensamento das relações (1984); d) veio ao Brasil o primeiro-ministro chinês, estabeleceram-se novas modalidades de cooperação e o memorando de entendimento para consultas de alto nível sobre política internacional, além de um acordo cultural sem similar no campo socialista; perspectivas de grande intercâmbio em comércio e serviços (exportações brasileiras de aço, alumínio, tanques de guerra, aviões, engenharia hidrelétrica, rodoviária, etc.) (1985); e) Brasil e China anunciaram a construção conjunta de um satélite (1986); f) criou-se uma empresa binacional para o comércio

[8] *Estatísticas Históricas do Brasil*, cit.

(1987); g) Sarney visitou a China e assinou importantes acordos de cooperação igualitária, particularmente nas áreas de tecnologia espacial e de informática (1988).

O Brasil ampliou contatos igualmente com o outro grande da Ásia, a Índia, tendo em vista os objetivos permanentes de sua política externa, mas os resultados não se podem, sequer de longe, comparar aos que advieram do entrelaçamento chinês. Em 1982, firmou-se um acordo comercial com o Paquistão e despachou-se importante missão aos países que compunham a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Malásia, Cingapura, Indonésia, Filipinas, Tailândia), por onde também passaria a rota brasileira de cooperação Sul–Sul.

O Oriente Próximo e a África do Norte, superada a euforia dos anos 1970, despontaram nos anos 1980 como um desafio à política externa brasileira, a exigir, na expressão da Chancelaria, um desempenho "criativo", para descobrir as modalidades de aproximação. Os serviços de engenharia brasileira foram convidados a intervir com redobrado empenho, na prospecção de petróleo, construção de estradas, assistência militar, e penetraram alguns países como Iraque, Líbia, Arábia Saudita, abrindo o caminho para importantes contratos e grandes negócios com armamentos. O Brasil manteve sua política com relação à questão palestina, apoiando a criação do Estado e exigindo a retirada israelense dos territórios ocupados. Permaneceu neutro no conflito Irã–Iraque, mas, percebendo a dificuldade em lidar com a revolução islâmica dos aiatolás, não desprezou a oportunidade de suprir o Iraque com produtos manufaturados, alimentos e armas.

O episódio dos aviões líbios retidos no Brasil em 1983, quando faziam uma escala técnica com destino à Nicarágua, para onde transportavam um carregamento clandestino de armas, bem ilustrou a delicadeza do relacionamento com a região. Chegou-se, no caso, a uma solução sem ferir suscetibilidades e interesses recíprocos, porquanto era a Líbia um dos maiores importadores de armas brasileiras. Precavendo-se ante a dificuldade de sintonia política com a região, talvez por desilusão, o Brasil diversificou seus suprimentos de petróleo, firmando contratos com a União Soviética, China, Venezuela, México, Bolívia, Nigéria, Angola e outros. Não conseguiu jamais carrear investimentos diretos dos países árabes em proporção significativa, mas foi bem-sucedido, enfim, nos negócios que reverteram parcela de

seus dispêndios com a importação de petróleo da região. E desencadeou, em 1982, a primeira operação tripartite de cooperação Sul–Sul, utilizando o dinheiro da OPEP para explorar o carvão de Moçambique.

África Negra

Finda a fase exploratória dos anos 1970, as relações com a África Negra caracterizaram-se, na década de 1980, pela continuidade e pela consolidação dos vínculos nas esferas política e econômica.

Desde que se assentaram as definições, o estreitamento político prosseguiu com firmeza, sob o impulso dos seguintes fatores: a) troca de visitas, envolvendo a de chefes de Estado, de ministros e de incontáveis missões especiais; entre 1975 e 1987, dez chefes de Estado africanos estiveram no Brasil, Figueiredo visitou a Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal e Cabo Verde (1983) e Sarney voltou a este último país em 1986; b) ao ensejo das visitas oficiais, os comunicados conjuntos tornavam, de mais a mais, convergentes as políticas externas em torno de questões bilaterais e internacionais e explicitavam as aspirações mútuas de cooperação e intercâmbio; c) o Brasil ampliou sua rede diplomática pelo continente, chegando em 1986 a 22 embaixadas na região; d) após a incursão de Saraiva Guerreiro pelo cinturão combativo da África austral em 1980 (Tanzânia, Zâmbia, Moçambique, Zimbábue e Angola), eliminadas as lembranças do apoio brasileiro ao colonialismo luso, o Brasil afinou sua política com a OUA, no que diz respeito às questões continentais: acolheu a independência do Zimbábue, apoiou igualmente a independência do Saara Ocidental, tornou-se mais explícito na condenação do *apartheid* e das intervenções sul-africanas em territórios adjacentes, impôs sanções comerciais, culturais, artísticas e desportivas à África do Sul (1985), condecorou o bispo sul-africano Desmond Tutu, símbolo da resistência anti-racial (1987) e recolheu, finalmente, o apoio político do continente para sua proposta de converter, por resolução da ONU, o Atlântico Sul em Zona de Paz e Cooperação (1986).

O incremento das relações comerciais e econômicas decorreu de conveniências de ambas as partes, percebidas e manifestadas constantemente no plano político. No período, o comércio ampliou-se de

forma bilateralmente equilibrada, em ritmo muito superior ao intercâmbio do Brasil com outras regiões, apesar da queda verificada nos anos de crise de 1982-1983. O Brasil, conforme pretendia, exportava manufaturados e serviços, com tecnologia adaptada às condições de um sistema produtivo similar, e importava matérias-primas, particularmente o petróleo. A presença, nos órgãos africanos de apoio ao desenvolvimento, auxiliava-o na realização de objetivos materiais, contribuindo para o mesmo fim a tradicional cooperação prestada, de caráter assistencial. Para enfrentar as dificuldades decorrentes da escassez de divisas fortes, as partes instituíram também desse lado uma espécie de comércio de compensação e buscaram a associação de capitais (OPEP) ou tecnologias (URSS) para operações ou empreendimentos tripartites.

O comércio bilateral passou de 130 milhões de dólares em 1970 para 3,3 bilhões em 1985, período em que, por efeito conjugado de uma estratégia continental com a redução dos vínculos políticos e econômicos ao regime do *apartheid*, as exportações brasileiras para a África do Sul despencaram, aproximadamente, de 90% para 6% sobre o total das exportações para a África.

Os acordos de cooperação ampliaram-se em sentido horizontal e vertical, com a perspectiva de se incluírem setores de tecnologias de ponta. Embora as relações culturais não se tenham desenvolvido no ritmo da expansão econômico-política, a gama de interesses em jogo transformou o Brasil em parceiro importante da África Negra, com vantagens mútuas no sentido de reforçar o progresso social e as independências nacionais.

Para o Brasil, a África representou uma opção alternativa diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias criadas pelos países ricos a suas exportações; para a África, o Brasil veio a constituir nova fonte de suprimento de bens e serviços, aliviando sua dependência das ex-metrópoles. As potencialidades do intercâmbio não foram, entretanto, esgotadas em nenhum domínio, vindo a sofrer com a tutela que a comunidade financeira internacional passou a exercer sobre a economia brasileira e sobre os órgãos de financiamento para projetos no Terceiro Mundo.

América Latina e Caribe

política brasileira para a região avançou em qualidade com Figueiredo e inovou nos aspectos de segurança e cooperação durante o governo Sarney. A aproximação com a América Latina e o Caribe foi determinada por fatores endógenos e exógenos: a função da política externa para a região, como para o resto do mundo, permaneceu com o fim de viabilizar o setor ante as demandas do desenvolvimento e da segurança nacionais, mediante o incremento das exportações, de ações cooperativas bilaterais e multilaterais e da boa convivência. A crise da dívida externa, a esterilização do diálogo Norte-Sul, a intervenção norte-americana na América Central e no Caribe, a contra-ofensiva inglesa sobre as Malvinas com apoio dos Estados Unidos, as retaliações econômicas impostas pelo Norte contra a Argentina, entre outros elementos, contribuíram para unir o continente latino-americano.

Não se sabe bem quando, mas a América Latina passou a falar com voz própria, a revelar uma consciência política coletiva, a posicionar-se com coerência. Atestam-no os "consensos" (Viña del Mar, Cartagena, Contadora e Apoio), novos órgãos (SELA, Aladi, Conferência de Cúpula), novas experiências de cooperação (Bacia do Prata, Pacto Andino, Pacto Amazônico) e, enfim, um processo novo de integração, iniciado com o eixo Brasil-Argentina em 1986.

O Brasil teve dificuldades para encontrar fórmulas de cooperação: sendo grande e mais avançado, corria o risco de estabelecer relações desiguais, exportando manufaturados e serviços de engenharia e importando matérias-primas, cuja produção aliás implementava internamente; sendo pragmático e universalista, compensava a supletividade exigida do setor externo em outras regiões. Nos anos 1980, entretanto, a política brasileira para a América Latina e o Caribe parecia mudar.[9] Na área da segurança continental, desfez-se o contencioso com a Argentina acerca do aproveitamento dos rios, chegando-se ao acordo tripartite (Brasil, Argentina, Paraguai) em 19

[9] Wayne A. Selcher, Current dynamics and future prospects of Brazil's relations with Latin America, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 28* (2): 67-99, 1986; Rouquié (1987); Cervo e Rapoport (1998).

de outubro de 1979. Em 1983, o governo brasileiro prestou decisiva assistência econômica e militar ao Suriname, para evitar que a crise interna naquele país tendesse a uma solução enquadrada pela presença cubana no conflito Leste–Oeste. Até 1984, sustentou posições sobre a crise na América Central em confronto direto com os Estados Unidos, recusando-se, porém, a envolver-se com outros países latino-americanos, liderados pelo México: os sagrados princípios de não-intervenção e autodeterminação tanto serviam para condenar a intervenção norte-americana quanto para rejeitar esforços conjugados de paz. A solução, cogitava-se, era problema interno.[10] No ano seguinte, revendo sua política, o Brasil formalizou sua adesão ao chamado Grupo de Apoio (com Argentina, Uruguai e Peru), que se agregou ao Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela), significando a padronização coletiva de atitudes latino-americanas diante dos conflitos no "quintal" dos Estados Unidos. Ao invés de amenizá-las, o governo brasileiro reforçou suas interpretações e exigências tradicionais, no quadro da iniciativa conjunta para a América Central: a) a crise tem causa no atraso, que a ordem internacional tende a perpetuar; b) não haverá solução ideológica; c) a transferência do confronto bipolar para a região perturba a solução; d) esta virá pela via das negociações, mantidos os princípios de autodeterminação e não-intervenção e atendidos os interesses dos países afetados; e) os esforços devem caber aos países latino-americanos, em especial aos Grupos de Contadora e Apoio; f) a paz será edificada sobre a cooperação internacional.

Percepções dessa ordem explicam a atitude brasileira diante da guerra das Malvinas (1982-1983), temperada pelo confronto Norte–Sul, como era o conflito centro-americano pelo confronto Leste–Oeste. A Chancelaria apoiou a resolução do Conselho de Segurança da ONU, em seus três aspectos coerentes com a conduta tradicional (cessação das hostilidades, retirada das tropas argentinas, negociação), mas ressalvou o direito argentino sobre as ilhas e manteve uma neutralidade favorável ao país vizinho, ao perceber que contra ele se voltava todo o Norte. A crise revelou que a OEA tornara-se impotente para solucionar quaisquer conflitos, que a OTAN preponderava sobre o

[10] Payne (1984).

TIAR, que ao Brasil mais uma vez foi útil sua estratégia global de não-confrontação externa, ao servir de locutor entre Argentina e Grã-Bretanha.[11] Conforme a práxis da diplomacia brasileira, nenhuma oportunidade seria, entretanto, desperdiçada, enquanto ensejasse iniciativas concretas, e a lição das Malvinas deu origem a três decisões importantes.

Embora cético diante da eficiência dos órgãos multilaterais, o Brasil deles nunca arredou pé e, ao contrário, apresentou então sua candidatura à Secretaria-Geral da combalida OEA. Seu candidato, embaixador Baena Soares, eleito por unanimidade, assumiu o posto em junho de 1984.

Movido pela sua estratégia de cooperação universal, o Brasil quis preservar o Atlântico Sul dos conflitos e motivar os países costeiros para ações em prol de seu desenvolvimento. Em 1985, apresentou à XL Assembléia Geral da ONU uma proposta, consultou depois as nações africanas e latino-americanas, obteve 17 co-patrocínios e teve sua Resolução aprovada, em 1986, por 124 votos, um contra (Estados Unidos) e oito abstenções. A ONU declarou o Atlântico Sul "Zona de Paz e Cooperação", exortou os Estados da região à cooperação, as grandes potências a colaborar e a não transferir seus conflitos para a área, a África do Sul a pôr fim ao regime do *apartheid* e a outorgar a Independência da Namíbia. Em julho de 1988, realizou-se no Rio de Janeiro o primeiro encontro entre a África e a América Latina, reunindo os chanceleres de 22 países com a finalidade de articular a cooperação do Atlântico Sul, de acordo com o espírito da Resolução.

O Brasil procurou, enfim, a Argentina, com o intuito de superar a fase de cooperação com a América Latina, alçando tal empresa ao nível da integração efetiva. Com efeito, nos anos 1980, apesar de ingentes esforços desenvolvidos no seio dos órgãos multilaterais, dos acordos regionais e das iniciativas bilaterais, a cooperação ainda se manteve experimental e oportunista, voltada à solução de problemas conjunturais, sem constituir um processo apto a reforçar as bases estruturais de autonomia do continente. A redemocratização que veio por vontade dos povos latinos, precisamente em época de grave crise

[11] Jaguaribe (1985a); Celso Lafer (1984).

econômica e financeira, criou condições para a nova fase. Cientistas políticos e homens de Estado perceberam que o desenvolvimento não seria estimulado pelo Norte e dependeria de políticas públicas, do assentimento social e da disposição em superar divergências históricas.

Desde o início do governo Figueiredo, as relações com a Argentina encaminharam-se em direção à fase integracionista, que os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney iriam desencadear. As negociações técnicas encerraram-se em julho de 1986, indicando, com base nas tentativas e experiências anteriores, as condições para o êxito do novo processo integrativo, o qual, a partir do eixo Brasil–Argentina, deveria incluir, gradativamente, outros países do continente: fomento do crescimento econômico, de um comércio bilateral dinâmico e não-especializado, de ampla cooperação cultural, científica e tecnológica, sobretudo em tecnologias de ponta, observância do gradualismo e da flexibilidade dos mecanismos de integração, preferências comerciais bilaterais nas áreas agrícola e industrial, realismo das propostas para evitar a utopia, aperfeiçoamento da infra-estrutura, adaptação do arcabouço jurídico de ambos os Estados, envolvimento do empresariado com o mercado ampliado. Os primeiros projetos foram, segundo tais parâmetros, encaminhados aos chefes de Estado, que firmaram, em Buenos Aires, em 29 de julho de 1986, a "Ata para Integração Brasileiro-Argentina", com 12 protocolos anexos, e criaram a "Comissão de Execução do Programa de Integração Brasileiro-Argentina", para avaliar, em reuniões semestrais, o desempenho dos mecanismos e propor novas iniciativas.

O moderno processo de integração visava preparar o futuro independente, acelerar o crescimento auto-sustentado, promover a modernização econômica, unificar os mercados, desenvolver as boas relações e agregar a América Latina. Gradualismo, flexibilidade e equilíbrio orientaram a elaboração e o implemento inicial de projetos conjuntos em 12 áreas de atuação do programa: bens de capital, comércio do trigo, complementação do abastecimento alimentar, expansão do comércio bilateral, criação de empresas binacionais, financiamento do comércio, fundo de investimentos, produção e consumo de energia, desenvolvimento da biotecnologia, promoção de estudos econômicos conjuntos, informação e assistência em caso de acidentes nucleares e, por último, cooperação na indústria aeronáutica.

O presidente do Uruguai acompanhou pessoalmente os trabalhos desde seus primeiros passos, vinculando seu país ao programa mediante atos bilaterais acordados com o Brasil e a Argentina. Os avanços verificados posteriormente, no quadro do programa de 1986, confirmaram o acerto dos métodos estabelecidos e prenunciaram uma nova era para a década seguinte e para as relações interlatino-americanas.[12]

[12] Bandeira (1987); Wayne A. Selcher, Brazilian–Argentine relations in the 1980s: from wary rivalry to friendly competition, *Journal of Interamerican Studies*, *27* (2): 25-53, 1985; F. Thompson Flores, Rumo a la integración, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, *12* (122): 3-7, abr. 1987; Oscar Camilión, Integración Argentina–Brasil: realidades y proyecciones, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, *12* (122): 8-18, abr. 1987; Monica Hirst, Las relaciones Argentina–Brasil: de la asimetría al equilibrio, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, *12* (122): 35-43, abr. 1987.

Adaptação à ordem global: a política exterior desde 1990

A dança dos paradigmas

O triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético em 1989 deu impulso à globalização em sua dimensão horizontal e vertical. Três fatores influíram sobre o reordenamento das relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. A globalização engendrou nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela convergência de processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados. Essa tendência histórica deparou-se, entretanto, com duas outras, uma que a continha e outra que a embalava: a formação de blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia.

Diante desse cenário internacional, a política exterior do Brasil adaptou-se de modo não simples. À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional. O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa. O processo que resultou na cassação do mandato do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) em 1992 e o hiato do governo de Itamar Franco até 1994 contribuíram para tal indefinição. A partir de 1995, com os

dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a continuidade da gestão do chanceler Luiz Felipe Lampréia (1995-2000), pretendeu-se imprimir coerência à ação externa. Não sem reações e tropeços. Havia no Itamaraty quem lançasse dúvidas sobre o rumo tomado. O pensamento crítico que emergiu com força durante o governo de Itamar Franco prosseguiu nas manifestações de Rubens Ricúpero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Corrêa e outros embaixadores, mas ninguém o formulou de modo tão incisivo quanto o diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da própria casa, Samuel Pinheiro Guimarães.

O pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais do Brasil desde 1990 não foi, portanto, homogêneo, como ocorreu no seio da comunidade epistêmica que assessorou o poder durante os dois mandatos do presidente Carlos Saúl Menem, na Argentina. Ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora ministro das Relações Exteriores, entre outubro de 1992 e maio de 1993, e que contou depois por seis anos com Lampréia, seu fiel intérprete. A passagem, por duas ocasiões, pelo Itamaraty do ministro Celso Lafer, de forte pensamento próprio, reforçou a linha de pensamento e ação de Cardoso.

Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo também, na medida em que as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com conseqüências sobre a organização nacional.

Em virtude de tais contingências, o Brasil imprimiu desde 1990 orientações confusas, até mesmo contraditórias, à política exterior. Identificamos três linhas de força da ação externa que definimos com auxílio do conceito de paradigma: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. A coexistência de paradigmas, inadmissível nas ciências exatas e naturais, embora paradoxal, é possível nas ciências humanas e sociais, onde eles adquirem a função metodológica de organizar a matéria e de dar-lhe inteligibilidade orgânica, mediante uma visão compreensiva dos fatos.

O *Estado desenvolvimentista*, de caraterísticas tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos 1990, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiraram ser *normais* os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. A experiência de uma década revela que esse paradigma envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico*, que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado.

O primeiro paradigma, cujo protótipo na América Latina foi o Brasil, elevou este país ao mais alto nível de desenvolvimento regional; o segundo, cujo protótipo foi a Argentina, conduziu à crise de 2001, caracterizada pelo aprofundamento de dependências estruturais e pelo empobrecimento da nação; o terceiro, cujo protótipo foi o Chile, garante uma inserção internacional madura. Os países da América Latina avançaram mais ou menos esses caminhos, com maior ou menor coerência, mas apenas o Brasil percorreu os três, como um carro que houvesse desligado os faróis à noite e se adentrasse pelo escuro à procura de seu destino.

A indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico.

O desenvolvimento não desapareceu no horizonte da política exterior brasileira ao encerrar-se, em 1989, o ciclo desenvolvimentista

de sessenta anos. Deixou apenas de ser o elemento de sua racionalidade. A estratégia tradicional foi posta em dúvida porque se supunha que houvesse desembocado na crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos 1980, e que não resistiria diante das transformações da ordem global ao término da Guerra Fria.

Segundo o chanceler Celso Amorim, o objetivo síntese do desenvolvimento manteve-se, contudo, presente nos esforços do Brasil durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT, na criação do Mercosul, na proposta de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), no fato de haver o Brasil relançado o tema do desenvolvimento sobre os foros multilaterais quando andava ofuscado pelo radicalismo neoliberal global. Itamar Franco deixou claro que o desenvolvimento prosseguia sendo "o objetivo maior da política externa". Depois dele, Cardoso também denunciou a retirada do tema do grande debate internacional, em razão da extinção do diálogo Norte–Sul, bem como os obstáculos erigidos posteriormente pela globalização aos esforços de desenvolvimento. A realização da Conferência de Cúpula sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) foi considerada uma vitória brasileira. A diplomacia brasileira requisitou uma relação entre desenvolvimento e temas globais para o desenho da ordem internacional. Não aceitou, durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), que as preocupações com a ecologia sacrificassem o curso do desenvolvimento, vinculou-o à fruição dos direitos humanos durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, e, sobretudo, agiu no GATT, e depois na OMC, para alcançar uma regulamentação do sistema multilateral de comércio que evitasse resultados favoráveis apenas às nações avançadas.

A emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo – nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a idéia de *mudança*. Não se trata de uma leviandade mental, mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros, capaz de provocar: a) o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das idéias de projeto e de

interesse nacionais; d) a correção do movimento da diplomacia. Sob esse paradigma, a política exterior do Brasil orientou-se por um equívoco de substância, que Fernando Henrique Cardoso expressou em artigo para a *Revista Brasileira de Política Internacional*, em 2001: uma tríplice mudança interna – democracia, estabilidade monetária e abertura econômica – eram seus novos comandos. Como não se conhecem experiências em que esses comandos tenham servido a Estados maduros como vetores de política exterior, a idéia de mudança introduziu naturalmente o paradigma do Estado normal, como invenção da inteligência periférica.

Desistindo de fazer política internacional própria, o Brasil aplicou as duas gerações de reformas sugeridas pelo chamado Consenso de Washington. Em uma primeira fase, implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado do bem-estar, privatizou empresas públicas, vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Pôs em marcha, depois, reformas de segunda geração, buscando estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos. As duas ondas de reformas exigidas da América Latina pelos Estados Unidos e pelos órgãos financeiros internacionais, Banco Mundial e FMI, denominadas de boa governabilidade, deveriam resultar em regras e instituições favoráveis à expansão das empresas privadas transnacionais na região. A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória.

Na vigência dessas novas condições políticas, o Estado normal encaminhou no Brasil a destruição do patrimônio e do poder nacionais. Utilizou, conscientemente, os mecanismos das privatizações para transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras, abrindo desse modo nova via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação. Sujeitou-se à especulação financeira internacional que também absorveu ren-

da interna. Mais de oitenta bilhões de dólares arrecadados pelas privatizações brasileiras foram gastos em despesas de custeio, sem benefício algum para o reforço de setores estratégicos da economia nacional. Como as empresas traziam de fora equipamentos sofisticados e não se voltavam para as exportações, apenas para o vasto mercado brasileiro, o país tornava inócua sua política de comércio exterior. A ação destrutiva do Estado normal priva, ademais, o governo de meios de poder sobre a arena internacional.

A terceira dimensão do paradigma do Estado normal é o salto para trás que imprime ao processo histórico. As atividades empresariais em mãos de nacionais tendem a reduzir-se à montagem de produtos e à execução mecânica de serviços no seio de empresas, cujas matrizes localizadas no exterior criam a tecnologia. A alienação da Embratel, o coração do sistema brasileiro de comunicações, fechou escola de aprendizagem e aplicação de conhecimentos na área. Nesse e em outros domínios, a capacitação da inteligência brasileira, que havia alcançado níveis de Primeiro Mundo e amplitude social em alguns setores, tende a tornar-se inútil e ociosa. Tanto assim é que o ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg, propôs, em 2001, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), um plano de fixação de doutores brasileiros no Brasil. Como aproveitá-los, se o Estado normal empurrava a economia de regresso aos domínios das atividades primárias, onde se manteve desde a Independência até o advento de Getúlio Vargas?

A racionalidade histórica demandava, pois, ao termo do ciclo desenvolvimentista, em 1989, não o paradigma do Estado normal, que impregnou as políticas públicas de Fernando Henrique Cardoso, mas outro esquema de ação, que chamamos de Estado logístico, também presente nas decisões desse homem de Estado, por feliz incoerência. O Estado logístico teve como desafios absorver, no ponto de transição, as forças nacionais geradas pelo Estado desenvolvimentista e engendrar a inserção madura no mundo unificado pelo triunfo do capitalismo. Onde se pode perceber a ação logística do Estado brasileiro desde 1990?

O caminho do Estado logístico levou o país a controlar o processo de privatização para evitar o risco de consumar a destruição do

patrimônio nacional a cargo do Estado normal, como levou-o também à criação de algumas grandes empresas de matriz brasileira em setores em que a competitividade sistêmica era possível, como a mineração, a siderurgia, a indústria aeronáutica e espacial. Para tanto, a abertura haveria de ser dosada pela capacidade de adaptação do empresariado local. A diplomacia empresarial chamou as associações de empresários e de trabalhadores e as lideranças de outros segmentos da sociedade organizada para auscultar seus interesses na fixação do grau de abertura e nas opções diante da formação de blocos econômicos e das negociações entre o Mercosul e outros blocos. Lançou-se, desse modo, o conceito de América do Sul como área de fortalecimento prévio das economias regionais sob liderança brasileira. Estribada na credibilidade que o país alcançou com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômicas, a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais. Denunciou os ganhos unilaterais da interdependência que se estabeleceu entre o centro hegemônico e o Estado normal da periferia. Assim, o ensaio do Estado logístico, uma assimilação do comportamento dos grandes pelo governo brasileiro, recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas: a) o reforço da capacidade empresarial do país; b) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; c) a abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional; d) mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) uma política de defesa nacional.

O analista das relações internacionais do Brasil fica perplexo ante tal indefinição oriunda da coexistência dos paradigmas, porque não dispõe de apenas uma categoria conceitual – uma teoria, dirá o cientista político – para dar inteligibilidade orgânica aos fatos, como ocorria anteriormente com o paradigma desenvolvimentista. Enfrenta o desafio de medir o comprimento do caminho percorrido pelos governos brasileiros desde 1990, rumo à consolidação do desenvolvimento e à inserção madura no mundo da globalização ou de regresso à infância social e à dependência estrutural. Os políticos também ficaram perplexos. Em agosto de 2001, os chefes de Estado reunidos em Santiago, na 15ª Cúpula do Grupo do Rio, reconheceram que a

América Latina havia implementado as reformas requeridas pelo centro sem que a globalização respondesse com benefícios para o desenvolvimento da região.[1]

[1] Os textos publicados por órgãos do Ministério das Relações Exteriores, como a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), ou disponibilizados pelos sites http://www.relnet.com.br e http://www.mre.gov.br foram utilizados em todo o capítulo tanto para a fundamentação conceitual da política exterior brasileira quanto para a coleta de informações empíricas sobre sua implementação. Entre as publicações da Chancelaria brasileira, referimos a seguir as mais importantes: *Reflexões sobre a política externa brasileira*, 1993; *A inserção internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*, 1993; *A política externa do governo Itamar Franco*, 1994; *Política externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do ministro Celso Amorim no Itamaraty*, 1995; *Política externa em tempos de mudança: a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, 1994; *Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso. Política externa: pronunciamentos*, 1995; *Política externa em tempo real; a gestão do embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty*, 1999; *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*, 1995. Luiz Felipe Lampreia, *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro: Lacerda Ed., (1999). Da *Resenha de política exterior do Brasil*, outrora uma publicação periódica regular, foram publicados alguns números sem regularidade, porém os demais estão disponibilizados no *relnet*.

Carta Internacional, o boletim da Universidade de São Paulo, acompanha em seus artigos o movimento da diplomacia brasileira e as questões internacionais. Os principais autores utilizados foram os seguintes: Luis Rubio, nº 73, 1999; Amado Luiz Cervo, nº 71, 1999; Luis Augusto Souto Maior, nº 71, 1999; Ana Flávia Barros-Platiau e Marcelo Dias Varela, nº 96, 2001; Denilde Oliveira Holzhacker, nº 58, 1997; Roberto Teixeira da Costa, nº 59, 1998; Amâncio J. Oliveira, nº 85, 2000; José Augusto Guilhon Albuquerque, nº 59, 1998; Janina Onuki, nº 83, 2000; José Genuino, nº 71, 1999.

A *Revista Brasileira de Política Internacional*, com publicação regular, descreve as relações internacionais do Brasil e aprofunda sua análise. Os principais autores utilizados foram os seguintes: Fernando Henrique Cardoso, A política externa do Brasil no início de um novo século, *44* (1), p. 5-12, 2001); J. A. Lindgren Alves, A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague, *40* (1), p. 142-166, 1997; Luiz Felipe de Seixas Corrêa, O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento, *42* (1), p. 5-29, 1999; Luiz Felipe Lampreia, A política externa do governo FHC: continuidade e renovação, *42* (2), p. 5-17, 1998; Lúcio Alcântara, Os parlamentos e as relações internacionais, *44* (1), p. 13-21, 2001.

Ver Celso Lafer, Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future, *Daedalus*, Spring 2000, p. 226, e o número temático da revista *Parcerias Estratégicas*, nº 7, 1999. As referências dos livros utilizados neste parágrafo

O Brasil diante das regras e das estruturas da globalização

Multilateralismo e temas globais

Como fazia há décadas, a diplomacia brasileira manteve forte presença nos órgãos multilaterais, desde 1990. No passado, esta presença tinha por escopo substituir a ordem, desde 1990 busca-se influir sobre a definição de seus parâmetros. O multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade. A diplomacia brasileira voltou-se para os novos temas que compunham a agenda da globalização – aliás não eram novos mas renascidos da distorção que lhes imprimia a ordem bipolar. Com o fim da Guerra Fria, desapareceu a dicotomia entre alta e baixa política e a segurança estratégica incorporou sem distância o reordenamento econômico. A ascensão do livre comércio e do livre fluxo de capitais deprimiam a questão da segurança entre 1990 e 2001, quando o tema da governabilidade global ameaçava as soberanias nacionais. O Brasil ocupava-se então com liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais. Examinamos as três primeiras questões nesse parágrafo, as outras três a seguir.

Liberalismo econômico. Durante as administrações de Collor de Mello e Cardoso, o neoliberalismo inspirou as políticas públicas internas e externas, situando-as no âmbito do Estado normal. Inspirou, ademais, as delegações do Brasil nas negociações do GATT e da OMC acerca de propriedade intelectual, investimentos, comércio de serviços, sistemas de preferências e sistema multilateral de comércio. Ao abrir a Assembléia Geral da ONU em 1991, Mello expressou a nova filosofia do Brasil: "O ideário liberal venceu... Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal". Os dois presidentes retiraram do Estado o papel de "coordenação da economia" e reconheceram – segundo Luiz Carlos

constam na bibliografia no final da obra: Celso Lafer (1999); Saraiva (1997); Samuel P. Guimarães (1999); Danese (1999); Bernal-Meza (2000); Cervo (2001). Ver ainda Fernando Henrique Cardoso e Mário Soares, *O mundo em português. Um diálogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998; Ricardo Bielschowsky (org.), *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, Record, 2000.

Bresser Pereira, um ministro de Estado – "que essa coordenação cabe ao mercado". Indo além das exigências do chamado Consenso de Washington, a equipe de governo de Cardoso optou pela venda preferencial das empresas públicas às companhias estrangeiras. Obteve do Congresso uma lei de privatização para permitir que se o fizesse pelos mecanismos de alienação. Os defensores mais arrojados dessa política foram os dois ministros das Comunicações, Sérgio Motta e Luiz Carlos Mendonça de Barros, responsáveis pela maior transferência de patrimônio da periferia para o centro na era da globalização. À frente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Francisco Gros deu prioridade a financiamentos de empresas estrangeiras sobre as nacionais nas privatizações.

Cardoso estava convencido de que dois benefícios resultariam da abertura tanto do mercado de consumo como dos sistemas produtivo e de serviços: libertar o Estado de encargos de dívidas contraídas pelas empresas públicas e melhorar a competitividade daqueles dois sistemas. É bem verdade que a resposta da economia brasileira foi positiva, na medida em que o parque industrial modernizou-se e o desempenho elevou-se. Contudo, a privatização com alienação impediu a inserção internacional do país em condições de competitividade sistêmica, que demandava a expansão para fora de empresas de matriz nacional. Por efeito do Estado desenvolvimentista, o Brasil reunia as quatro condições para tanto – grandes empresas, capital, tecnologia e mercado – em nível muito superior às de pequenos Estados, como Portugal e Espanha, que lograram uma inserção madura no mundo interdependente por haverem implementado políticas de padrão logístico.

Houve, portanto, também no Brasil, adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo, que erigiu o Estado normal latino-americano, reproduzindo no país, embora em menor escala, efeitos negativos que se generalizaram na região: aumento da transferência de renda ao exterior, inadimplência, repetidas corridas ao FMI, conversão do comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável da estabilidade monetária, regressão do processo de desenvolvimento para dentro, aumento da desigualdade social, desemprego, desnacionalização e desindustrialização. E perda de poder de negociação de uma diplomacia atrofiada. As conseqüências do

liberalismo sobre as economias emergentes foram resumidas por Rubens Ricúpero, secretário-geral da X UNCTAD, realizada em Bangcoc em fevereiro de 2000: instabilidade estrutural, vulnerabilidade econômica, crescimento da pobreza, marginalização e insegurança. As políticas de vertente keynesiana, introduzidas pelo governo de George W. Bush, no segundo semestre de 2001, para relançar a economia norte-americana ameaçada por profunda recessão, vinham lançar mais dúvidas sobre o acerto da abertura das economias periféricas.

Meio ambiente. A ação da diplomacia brasileira nesse terreno não permitiu que graves prejuízos ao país, como aqueles advindos da gestão das relações econômicas externas, se repetissem. Com efeito, era perceptível nos países avançados a intenção de utilizar o argumento ecológico como instrumento de pressão sobre os países em desenvolvimento para tolher-lhes riqueza e meios de ação. A estratégia brasileira envolveu iniciativas na esfera bilateral, multilateral regional e multilateral global. Obteve êxito em três sentidos: trouxe a chamada Cúpula da Terra para o Rio de Janeiro (junho de 1992), agregou na ocasião o tema do desenvolvimento ao debate sobre meio ambiente (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente *e Desenvolvimento*) e substituiu o confronto Norte–Sul pela cooperação no trato da questão. A ECO 92 assistiu ao triunfo da tese brasileira do desenvolvimento sustentável acoplado ao meio ambiente. Dela resultaram a Agenda 21, um programa de cooperação multilateral, uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que evoluiu para o Protocolo de Kyoto de 1997, e uma Convenção sobre Diversidade Biológica, que resguarda direitos brasileiros sobre a Amazônia. O Brasil ratificou as duas últimas e envolveu-se oficialmente com a Agenda 21.

A competente ação da diplomacia brasileira reverteu na década de 1990 as ameaças internacionais que pesavam sobre a Amazônia, com base em estereótipos tais como pulmão da humanidade, patrimônio da humanidade, reserva ecológica e outros, difundidos por Organizações Não-Governamentais e ordens religiosas que arrancavam pronunciamentos de chefes de Estado das grandes potências. Detentor da maior biodiversidade do planeta, o Brasil já incluíra no Tratado de Cooperação Amazônica de 1978 a necessidade da pesquisa. Como não a desenvolvia, a Convenção sobre Diversidade Biológica era

violada pelo patenteamento no exterior de produtos amazônicos. Essa biopirataria provocou novas iniciativas governamentais, tendo em vista preservar a soberania e os direitos reconhecidos naquela convenção multilateral. Em 1995, o Congresso aprovou a Lei sobre Biossegurança; em 1996, a Lei de Patentes; em 1997, uma Lei de Cultivares e, finalmente, a lei que regula o acesso aos recursos genéticos brasileiros. Todo esse ordenamento jurídico complementou-se com o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, envolvendo o Brasil, o G7 (grupo das sete maiores potências capitalistas), a União Européia e o Banco Mundial no mais vasto programa de cooperação ambiental do mundo.

O conceito de desenvolvimento sustentável, uma produção da engenharia diplomática brasileira, associado a esta diversificada estratégia de ação externa, afastou aparentemente a ameaça internacional e garantiu à nação os benefícios da riqueza biológica. Os críticos da legislação brasileira entendem, contudo, que os direitos sobre a biodiversidade e os recursos genéticos não foram protegidos ao ponto de evitar que a Amazônia venha também a ser alienada por padrões de conduta do Estado normal. Por sua vez, o Governo parece seguro sobre a arena internacional. Tanto é que enfrentou os Estados Unidos na Organização Mundial da Saúde, em 2001, fazendo aprovar por 191 votos (inclusive o norte-americano) a quebra de patentes de indústrias farmacêuticas, quando exigem graves condições da saúde pública, como a epidemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids).

Direitos humanos. A política exterior do Brasil envolveu-se com os direitos humanos de modo distinto, em três fases: ao ensejo e logo após a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, foi assertiva na promoção desses direitos, adquirindo experiência no plano regional (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) e global (Comissão de Direitos Humanos da ONU); a partir dos anos 1960, em nome do constitucionalismo, mas em razão do regime autoritário, abandonou tal esforço, tomando posições defensivas e isolacionistas nos foros multilaterais; com o fim do ciclo autoritário, remediou-se e recuperou, desde 1985, aquela ação assertiva original. A última fase foi preparada pelo professor da Universidade de Brasília, Antônio Augusto Cançado Trindade, renomado jurista internacional, conselheiro jurídico do Itamaraty e depois presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O novo papel do Brasil na defesa e promoção universal dos direitos humanos desdobrou-se em duas dimensões, a primeira de ordem interna e a segunda externa.

Em 1992, consumou-se a adesão aos três tratados gerais de proteção, os dois da ONU e a Convenção da OEA. Conjugou-se essa iniciativa com a adesão às convenções internacionais específicas: contra a discriminação racial e da mulher, contra a tortura, sobre os direitos da criança e do refugiado. Em 1997, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No mesmo ano, aprovou moderna lei sobre refugiados e entrou na rota do abrigo, particularmente para africanos. O Congresso exerceu a prerrogativa de adaptar sob todos os ângulos a lei brasileira, alinhada, enfim, aos avanços normativos internacionais. O Executivo criou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

A conjugação dos esforços de juristas, diplomatas e legisladores produziu no Brasil uma percepção e um conceito original de direitos humanos que serviu de instrumento de ação positiva sobre o cenário internacional. Com efeito, o governo brasileiro entende que os direitos humanos – os liberais de primeira geração e os novos direitos econômicos, sociais, civis e culturais de segunda geração – são indivisíveis, como o ser humano, e sobrepõem-se aos particularismos religiosos ou culturais. A preocupação com os direitos humanos condiciona a ação externa do Estado e envolve a defesa da democracia e do desenvolvimento. Nesse último ponto, a criatividade política brasileira e sua expressão diplomática tiveram papel inovador na vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem-estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico. Essa tese prevaleceu nas conclusões da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), onde a delegação brasileira presidiu o comitê plenário encarregado da redação da Declaração Final. Uma lógica ilustrada da globalização, nos termos de Celso Lafer, emerge dessa Conferência, provocando a responsabilidade dos governos em outro nível. Evidenciou-se, desse modo, o equívoco do Departamento de Estado americano e da União Européia que acusam em seus relatórios o Terceiro Mundo e a América Latina, em particular, de infringir os direitos humanos.

A diplomacia de Cardoso reforçou sua credibilidade com a nova face que exibiu. No transcurso dos cinqüenta anos da ONU, em 1995, cobrou sua função reguladora das relações internacionais, mediante a criação de um *corpus* jurídico que não seja uma hipocrisia para as grandes potências. Cabe apenas à ONU sacrificar com legitimidade o princípio da soberania e da autodeterminação quando a defesa da paz e dos direitos humanos o requeiram. Cabe-lhe, por outro lado, reordenar o mundo para um ambiente de justiça e eqüidade social. No embalo da democracia e da promoção dos direitos humanos, a visão kantiana da paz e da justiça global contaminou, portanto, o discurso da diplomacia brasileira nos anos 1990, em contraste com o realismo político do comportamento das grandes potências.[2]

O sacrifício da segurança nacional

Embora não hesitasse em ceder as decisões na área das relações econômicas internacionais do país às autoridades econômicas, de vertente hayekiana, o Itamaraty apropriou-se, nos anos 1990, com

[2] Livros: J. A. Lindgren Alves (1994); Trindade (1998); Celso Lafer (1999). Ver João P. M. Peixoto (org.), *Reforma e modernização do Estado*; aspectos da experiência brasileira recente, Sobral: UVA, 2000; Luiz Toledo Machado, *O preço do futuro*: um modelo de reconstrução nacional. Petrópolis: Vozes, 2000. Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: Patrícia Leite Miranda, nº 97, 2001; Michel Henry Bouchet, nº 88, 2000; Ricardo U. Sennes, nº 86, 2000; Marília Coutinho, nº 91, 2000; Eduardo Viola, nº 97, 2001; Fernando Henrique Cardoso, nº 94-95, 2001; Rita Casaro, nº 96, 2001; Paulo Roberto Almeida, nº 90, 2000. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Benoni Belli, O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira, *39* (1), p. 120-131, 1996; Shiguenoli Miyamoto, O Brasil e as negociações multilaterais, *43* (1), p. 119-137, 2000; Eiiti Sato, A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções, *43* (1), p. 138-169, 2000; A. F. Granja e outros, Acesso aos recursos genéticos, transferência de tecnologia e bioprospecção, *42* (2) p. 81-98, 1999; Marcelo Dias Varella, Biodiversidade: o Brasil e o quadro internacional, *40* (1), p. 123-141, 1997; José Augusto Lindgren Alves, O significado político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, *36* (2), p. 128-135, 1993; Antônio Augusto Cançado Trindade, Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos, *36* (2), p. 9-27, 1993; A. Verwey e outros, A percepção brasileira dos refugiados, *43* (1), p. 183-185, 2000. Luiz Carlos Bresser Pereira, A nova centro-

sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área. Ao separar os dois campos estratégicos, o que nunca fizeram as grandes potências, distanciou-se do realismo e embarcou na utopia. Com efeito, segundo Robert Gilpin, a *pax americana* sempre forneceu a primeira razão dos investimentos americanos no exterior. Ao termo da Guerra Fria, fortes economicamente, os Estados Unidos e seus aliados autooutorgaram-se o direito de ingerência, exercido sob a auréola dos direitos humanos, porém sob a eficácia do realismo político que ausculta os próprios interesses.

A política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão. O país abandonou a tendência iniciada nos anos 1970, em termos políticos, com a transição da segurança coletiva para a nacional e, em termos industriais, com a produção de meios de defesa e dissuasão. Reforçou seu pacifismo, firmando os pactos internacionais de desarmamento. Ou seja, aplicou a mesma visão multilateralista no trato das questões econômico-comerciais e de segurança. O mundo após a Guerra Fria passou, todavia, do sistema bipolar para um sistema econômico multipolar e outro estratégico unipolar. O trato multilateralista convinha somente ao primeiro. Por isso, com o tempo, foi necessário temperar o idealismo kantiano da diplomacia brasileira, o que se fez de duas formas: elaborou-se, em 1996, um documento político para nortear as decisões na área e buscou-se a união da América do Sul, tendo em vista precaver-se ante possível nocividade da hegemonia dos Estados Unidos.

As medidas de confiança mútua estabelecidas entre Brasil e Argentina desde os anos 1980 converteram-se em variável essencial da política brasileira de segurança. No país vizinho, as decisões também se deslocaram da área militar para a Chancelaria, que afinou, a princípio, seu entendimento com a Chancelaria brasileira. Mais tarde, porém, a visão argentina revolveu antigos antagonismos, o que também contribuiu para a correção da política brasileira. Quando os programas nacionais dos dois países dominaram o ciclo completo da tecnologia nuclear, percebeu-se a necessidade de travar a corrida armamentista e de superar o dilema de ter ou não ter a bomba. Ambiente propício foi criado pelo Acordo Tripartite de 1979, que eliminou o contencioso acerca do aproveitamento dos rios. Em 1980, fir-

mou-se o primeiro acordo de cooperação nuclear. Em 1985, já com os civis no poder, criou-se um grupo de trabalho conjunto, presidido pelos chanceleres, que deu origem a vários instrumentos. O processo de integração iniciado com a Ata de 1986 abrigou timidamente a cooperação nuclear. Mas o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, em 1991, animou a cooperação na área da segurança, particularmente a nuclear. Nesse mesmo ano, instituiu-se um sistema de fiscalização mútua, previu-se a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco e instituiu-se um sistema *sui generis* de salvaguardas, com participação da Agência Internacional de Energia Atômica. Em 1994, entrou em vigência o Tratado de Tlatelolco para os principais países da região. Novos atos consolidaram a confiança mútua, até a criação, em 2001, de uma agência bilateral para utilização pacífica da energia nuclear.

Na segunda metade dos anos 1990, esse ambiente propício à construção da zona de paz no Cone Sul da América foi perturbado pela obstrução argentina à pretensão brasileira de ocupar um posto como membro permanente no Conselho de Segurança e por sua insistência em integrar a OTAN com explícita intenção de secundar a ação dos Estados Unidos, na América do Sul. Repugnava à diplomacia brasileira aquela subserviência, como também as propostas norte-americanas de criar instituições regionais de segurança e de confinar as Forças Armadas dos países da América do Sul no combate ao narcotráfico. Desconfiou, por isso, do Plano Colômbia de assistência militar norte-americano ao combate às drogas e empenhou-se vivamente para chegar à solução diplomática do conflito de fronteira entre Equador e Peru.

Por decisões de política exterior, o governo brasileiro movimentou-se na esfera da segurança global. Imbuído do idealismo kantiano, agiu com determinação nos foros de negociação, no sentido de regular o sistema multilateral de segurança. Renunciou à construção da potência e ao exercício da força como instrumento da política ao aderir aos pactos de erradicação de armas químicas e biológicas de destruição massiva, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Participou de inúmeras operações de paz, sob a égide da ONU. Lançou, em 1994, sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança, mas depois

abriu mão dessa pretensão, em favor de uma reforma que desse ao Conselho representatividade e legitimidade. Lamentou a perda gradativa de poder desse Conselho em favor de decisões unilaterais dos Estados Unidos, que a elas subordinavam a OTAN.

Com suas iniciativas pacifistas logrou, portanto, o governo brasileiro influir sobre o desarme do Cone Sul, e a construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul. Animado com isso, desmontou o sistema nacional de segurança e renunciou ao realismo da ação na arena internacional. Malogrou quanto às expectativas de fixar um ordenamento regulatório multilateral para a segurança do mundo. Essas ambivalências entre realismo e idealismo permeiam o documento com que a Presidência da República fixou, em 1996, a Política de Defesa Nacional. Esta foi ambígua quanto à competência de sua execução por diplomatas, instituições civis e militares, quanto a seus meios de dissuasão e defesa, e quanto aos fins a que pode servir. Contudo, nessa longa transição do Estado desenvolvimentista para outro paradigma, consumada a consolidação da democracia e percebidos os limites da utopia kantiana, a questão da segurança foi retomada como uma responsabilidade permanente e intrínseca da política exterior. A guerra contra o terrorismo desfechada pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro, em Nova York e Washington, revelou a imprudência, também no Brasil, de se relegar a segurança nacional a segundo plano.[3]

O comércio exterior: a reversão da tendência histórica

A abertura do mercado brasileiro, nos anos 1990, criou um desafio novo para o comércio exterior. A abertura destinava-se, pela lógica política, a forçar a modernização do sistema produtivo e a elevar

[3] Livro: Proença e Diniz (1998). Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, nº 96, 2001; S. Quintamar e M. Romegialli, nº 93, 2000; Shiguenoli Miyamoto, nº 89, 2000; Luiz A. P. Souto Maior, nº 86, 2000; Rut Diamint, nº 65, 1998. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Odete Maria de Oliveira, A integração bilateral Brasil-Argentina: a tecnololgia nuclear e o Mercosul, *41* (1), p. 5-23, 1998; Amâncio Jorge Oliveira e Janina Onuki, Brasil, Mercosul e a segurança regional, *43* (2), p. 108-129, 2000; Antônio José Fernandes, O Brasil e o sistema mundial de poderes, *44* (1) p. 94-111, 2001.

sua competitividade externa. Visto que os fluxos do comércio não confirmavam tal fato, o governo passou a negociar em múltiplas frentes, visando com seus esforços alcançar do GATT–OMC um sistema multilateral com regras transparentes, fixas e justas, e dos blocos regionais idênticos dispositivos. Incumbido dessas negociações, o Itamaraty não estava preparado para agrupar a sociedade e estimulá-la a fazer negócios externos, como ocorreu com a diplomacia empresarial no México e no Chile. Uma timidez sistêmica nacional, associada a fraquezas políticas e operacionais, reverteu a tendência histórica do comércio exterior brasileiro de gerar superávits. Nas mãos das autoridades econômicas, o comércio exterior deixou de ser instrumento estratégico de desenvolvimento e converteu-se em variável dependente da estabilidade monetária.

Certos equívocos dos economistas acompanham essa mudança a partir de 1990: o primeiro corresponde à convicção de que o protecionismo do mercado interno emperra o crescimento econômico; o segundo, à convicção de que o comércio exterior perdera a função de gerar saldos, podendo desempenhar a inusitada função de contenção da inflação; um terceiro dizia respeito à expectativa de que as potências avançadas cederiam aos diplomatas pela negociação aquele sistema multilateral, transitando do realismo que lhes permitia abusar para o idealismo kantiano brasileiro. Esses erros de cálculo tiveram alto custo.

Entre 1988 e 1993, o governo brasileiro reduziu a tarifa média de 52% para 14% e eliminou todas as medidas não-tarifárias. O Plano Real de estabilidade monetária de 1994 introduziu a sobrevalorização cambial. Em 1995, o comércio exterior reverteu a tendência para saldos negativos. O apoio público à liberalização arrefeceu, a tarifa média elevou-se desde 1996 e a moeda iniciou a desvalorização em 1999. A balança de comércio exterior registrou o superávit de 85,9 bilhões de dólares entre 1980-1989. Entre 1990-1994, o superávit atingiu 60,4 bilhões, mas entre 1995-2000, o déficit somou 24,3 bilhões. O saldo negativo aparece em 1995 e se repete nos seis primeiros anos do governo de Cardoso. Em termos absolutos, o comércio exterior avolumou-se nos anos 1990, passando de 52,1 bilhões de dólares em 1990 para 110,9 no ano 2000.

O déficit do comércio contribuiu para a deterioração das contas externas. A conta de serviços, na qual pesa, sobretudo, a renda do capital, registrou uma elevação do déficit anual médio de 13,6 bilhões

de dólares durante a década de 1980 para 18,3 entre 1990-1998. Além de transferir renda para o exterior, por meio da remessa de enormes lucros realizados internamente, as novas empresas que operavam os serviços no Brasil, em conseqüência de privatizações com alienação, importavam equipamentos e componentes de suas matrizes; introduziram, pois, dupla variável de desequilíbrio das contas externas. A pauta das exportações brasileiras, por outro lado, tampouco registrou qualquer melhoria de qualidade com as inovações da abertura econômica. As séries históricas do Banco Central do Brasil indicam que ela se compunha, em 1989, de 71,1% de produtos industrializados (54,3% de manufaturados e 16,8% de semimanufaturados) e 27,1% de primários; em 1997, os industrializados somavam 70,9% (com 54,9% de manufaturados e 15,8% de semimanufaturados) e os primários 27,1%. Quando os aviões da EMBRAER se tornaram o primeiro item das exportações, a partir de 1999, essas estatísticas sofreram modificações. Quanto às importações, a pauta modificou-se em razão da abertura, passando os bens de consumo de 5,7% em 1980 para 18,2% em 1997.

O comércio exterior enfrentou dificuldades conjunturais. No âmbito das negociações globais, em primeiro lugar. O governo brasileiro cedeu, no GATT, à pressão dos países avançados, reconhecendo o comércio dos serviços e da propriedade intelectual, aderiu aos TRIPs (Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) em 1993 e aprovou a Lei de Patentes em 1996. Continuou sendo acusado pelos Estados Unidos de desrespeitar esse direito. Em razão de seu desemprego, os países centrais quiseram levar a cláusula social à OMC. Vendo nela um instrumento protecionista, o Brasil firmou posições em foros do Terceiro Mundo (Não-Alinhados, Grupo dos 77), aceitando discussões sobre cláusulas trabalhistas unicamente no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Os países industrializados adotam, por outro lado, medidas ecoprotecionistas e fitossanitárias, contrariando normas multilaterais, o que não fazem os subservientes países pobres. Quando os litígios de comércio, particularmente os processos *antidumping*, eram levados aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC, os julgamentos padeciam de vício político e davam ganho de causa aos ricos. Desde a criação da OMC, em 1995, até 2000, 90% dos julgamentos foram favoráveis aos ricos. Em poucos deles, o Brasil levou vantagem, como no caso

da exportação de gasolina para os Estados Unidos, de coco para as Filipinas, de café solúvel para a Europa e dos subsídios canadenses à indústria aeronáutica.

A essas dificuldades globais somavam-se as regionais. Os Estados Unidos mantinham seu arsenal de barreiras às importações brasileiras de manufaturados e primários, o que levou o Brasil a retardar as negociações para formação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), como adiante se verá. Com a disputa entre as empresas exportadoras de aviões, Bombardier e Embraer, o Canadá mostrou à diplomacia brasileira o duro jogo que significa lidar com contenciosos comerciais: escondeu seus subsídios, obteve sanções da OMC e, como demonstração de desprezo, castigou as exportações de carnes do Brasil alardeando pelo mundo uma contaminação de seu rebanho pelo mal da vaca louca, que não existia. A União Européia não abria mão dos subsídios agrícolas. Após a explosão do comércio zonal entre 1991 e 1998 – um oportuno desvio de comércio em face dos obstáculos acima descritos – o Mercosul assistia à corrosão das regras aduaneiras e à multiplicação de contenciosos, em razão da incompatibilidade dos regimes de câmbio, fixo na Argentina e flexível no Brasil.

Esse quadro desfavorável forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico, patenteado pelos ricos. A convicção de que estes países chegariam ao sistema kantiano de comércio internacional, com regras e mecanismos transparentes e democráticos, e com distribuição eqüitativa de benefícios entre países ricos e pobres, desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle.[4]

[4] Livros: Almeida (1999a); Celso Lafer (1999). Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: Fernando Kinoshita, nº 93, 2000; Roberto Teixeira da Costa, nº 86, 2000; G Hufbauer e J. J. Schott, nº 78, 1999; Ricardo Wahrendorff Caldas, nº 49, 1997. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Amado Luiz Cervo, Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira, *40* (2) p. 5-26, 1997. Maurício Eduardo Cortes Costa, Estratégias comerciais brasileiras em nível internacional, *Debates* (Konrad Adenauer-Stiftung), nº 13, p. 63-69, 1997. Vera Thorstensen, As relações econômicas internacionais do Brasil, *Debates* (Konrad Adenauer-Stiftung), nº 13, p. 71-98, 1997. Para os dados estatísticos, ver a *Série Histórica* do Banco Central do Brasil.

Fluxos de capital: a nova via da dependência

A globalização financeira comportou duas exigências dos países avançados sobre as economias emergentes: o livre fluxo de capitais e a abertura dos sistemas financeiro, empresarial e dos mercados de valores a sua penetração. Quando as reformas do Estado satisfizeram tais exigências, dois também foram os efeitos que se generalizaram: o aumento dos fluxos, em boa medida de capitais especulativos, e as crises financeiras. Quando as crises financeiras abalaram essas economias (México em 1994-1995, Ásia em 1997-1998, Rússia em 1998 e Argentina em 2001), o G7, apenas de leve, cogitou na possibilidade de introduzir controles ou salvaguardas para os efeitos predatórios dos capitais especulativos. O grupo dos ricos considerava pedagógicos tais prejuízos, exigindo reformas de segunda geração do FMI, mas eram, com certeza, as grandes transferências que provocavam em direção ao centro que o mantinham inflexível.

Nenhuma das grandes crises financeiras do período teve origem no Brasil. Contudo, este país sofreu a cada crise efeitos negativos sobre suas finanças. Por esta razão, a diplomacia de Fernando Henrique Cardoso cobrou dos dirigentes do G7 aquelas medidas de controle, requerendo para a arquitetura das finanças internacionais regras estáveis e justas, similares às do sistema multilateral de comércio de matiz kantiana, cuja regulamentação se esforçava por induzir junto à OMC. Não obstante, o G7 permanecia insensível e esta organização concluía apenas a regulamentação da abertura dos serviços financeiros e dos mercados de capitais que o governo brasileiro prontamente aplicava.

Dócil diante das reformas exigidas pelo centro, o governo brasileiro abriu todos os domínios de sua economia aos capitais internacionais: os serviços financeiros, a bolsa de valores, os bancos e as grandes empresas públicas, no momento da privatização.

A abertura das comunicações no Brasil correspondeu ao maior negócio do mundo quanto à transferência de ativos de países emergentes para o centro do sistema capitalista. As pressões internacionais foram precoces e bem conduzidas. Durante a Rodada Uruguai, dizia-se que se tratava do setor com maior probabilidade de lucros nos países em desenvolvimento. Durante a reunião de Marrakech de

1994 e no foro de Davos em 1997, os representantes norte-americanos exigiam a abertura incondicional como parte das regras da liberdade comercial. O projeto de lei de privatização da Telebrás foi concebido por agências do exterior e embutiu as pressões externas. Com efeito, o Congresso Nacional contratou a União Internacional de Telecomunicações, uma firma de assessoria da ONU, sob controle norte-americano, que, por sua vez, subcontratou a McKinsey & Company. A Lei Geral de Telecomunicações de 1997 veio a público como queriam o governo dos Estados Unidos e os *global players* estrangeiros. Em consonância com esta filosofia política subserviente e destrutiva do patrimônio nacional, o Executivo autorizou no mesmo ano um aumento real de 350% nos serviços básicos de telefonia com o intuito de capitalizar as empresas privatizadas e desencadeou intensa campanha para impedir que a opinião pública percebesse o que se passava. Assim mesmo, a privatização da Telebrás foi reprovada por 51% em pesquisa de opinião. Consumada a alienação das comunicações, a Anatel, agência reguladora do setor, tornou-se refém das multinacionais.

Os efeitos desse modelo de privatização com alienação sobre as estruturas brasileiras foram três: esterilização da inteligência nacional, dispensada de atuar no setor; nova via de transferência de renda, mediante expatriação de bilhões de dólares anuais oriundos dos lucros fáceis do setor de serviços; dificuldades no comércio exterior, já que tais empresas se estabelecem para explorar o mercado local, importam seus equipamentos das matrizes e não se voltam para exportação a terceiros mercados. Esses efeitos negativos não se verificam em países avançados, porque estes equilibram sua abertura com internacionalização de suas economias. O comportamento logístico requeria, portanto, no momento da abertura, para compensar a alienação, a internacionalização da economia brasileira. Mas esta não contou com estímulo do governo, como ocorreu em Portugal, na Espanha e no México. Era incipiente, em 2001, em termos de expansão de filiais, associações e faturamento no exterior.

Entre 1980-1989, o movimento líquido de capitais estrangeiros no Brasil foi de 9,7 bilhões de dólares e de 91,1 bilhões, entre 1990-1998. Os investimentos diretos apresentaram um crescimento exponencial na década de 1990, passando de 1,1 bilhão em 1991 para 33,5 em 2000. Durante o período de maior fluxo, entre 1996 e 2000, 24,8% eram capitais americanos, 17,4% espanhóis, 9,3% holandeses, 8,1%

franceses e 7,9% portugueses. O desequilíbrio nas contas correntes do país advém das remessas de lucros, já que é baixo o índice de internacionalização da economia brasileira.

Durante o governo de Cardoso, entre 1995 e 2000, a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB. Entre 1994 e 1999, a dívida externa elevou-se de 148 para 237 bilhões de dólares. Juros e amortizações da dívida externa consumiram 50 bilhões de dólares em 2000, ou seja, toda a exportação brasileira. O Brasil ostentava, então, nesse ponto, um dos piores indicadores externos do mundo. Esse desequilíbrio induzia medidas maleáveis na taxa de juros para atrair constantes fluxos de capitais e provocou uma inflexão da política de comércio exterior, que evoluiu de sua função de estabilizar os preços para a nova função de prover recursos para os compromissos da dívida. O grave perfil das contas públicas, em sintonia com instruções vinculadas aos socorros concedidos pelo FMI desde 1990, retirava investimentos produtivos, provocando outras crises, como a escassez de energia elétrica, e bloqueava o crescimento econômico. O fluxo de capitais, marcado por movimentos especulativos, desapropriação dos ativos nacionais, remessa de lucros e serviços da dívida externa, aprofundou, na década de 1990, a dependência estrutural do país, financeira e econômica. Correspondeu a uma ilusão de divisas, cultivada sob o signo do neoliberalismo pelas autoridades do centro e da periferia. O Brasil transitou, pois, da década perdida à década perversa.[5]

O bilateralismo em declínio nas relações internacionais do Brasil

A política exterior assertiva do ciclo desenvolvimentista manipulava a relação bilateral e a parceria estratégica como uma linha de

[5] Artigo em *Carta Internacional*: Uziel Nogueira, nº 61, 1998. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Reinaldo Gonçalves, Globalização financeira e inserção internacional do Brasil, *39* (1), p. 72-88, 1996; Marcos Antônio Macedo Cintra, A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros, *42* (1), p. 62-76, 1999; Venício A. de Lima, Globalização e políticas públicas no Brasil: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998, *41* (2), 118-138, 1998. Glória Moraes, Telecomunicações: o jogo ainda não acabou! *Network*, *9* (2), p. 6, 2000.

força da ação externa. O paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral de comércio e sobre a arquitetura das finanças internacionais subtraíram energia ao bilateralismo. Entregue ao descaso brasileiro, o bilateralismo sofreu uma acomodação quanto ao papel dos grandes e pequenos, determinada por causas exclusivamente exógenas. Os Estados Unidos mantiveram a exuberância de sua posição histórica como aliado especial do Brasil e a França retornou, enquanto a Alemanha se afastava e o Japão hibernava. Do lado dos pequenos, assistiu-se à chegada inesperada e dinâmica de Espanha e Portugal.

A política exterior dos Estados Unidos modificou-se em 1989, quando a contenção do comunismo deixou de ser o vetor. Desde então, outras tradições imprimiram coerência à ação externa, como a determinação de ditar as regras do sistema internacional em função de seus interesses e valores, particularmente a hegemonia econômica global. Desde 2001, embrenhou-se em campanha global de combate ao terrorismo. O país voltou-se para a liberalização comercial e financeira e para a racionalização da ação estratégica na presunção de existência de um inimigo externo, sucessivamente o Irã, o Iraque, a Iugoslávia, o Afeganistão. Como o Brasil era subserviente, mas não tanto, foi possível administrar as relações bilaterais em clima de cordialidade desconfiada.

Durante os dois mandatos do democrata Bill Clinton, a partir de 1993, manteve-se clima de entendimento, mesmo porque tinha ele com Cardoso uma relação pessoal afetiva. A diplomacia brasileira não perdia oportunidade de colocar em evidência a histórica parceria bilateral, alicerçada na comunhão de visões políticas da época do barão do Rio Branco e na estratégia de cooperação bilateral com benefícios recíprocos, posta em marcha desde Vargas. A ascensão do republicano George W. Bush, em 2001, colocou Cardoso com um pé atrás e motivou o Senado brasileiro a estabelecer diretrizes para a negociação da ALCA.

Os interesses em jogo nas relações bilaterais eram os do investimento norte-americano no Brasil, que se manteve firme no período (44,6% do total entre 1990-1994, 26,1% entre 1995-1997), e o comércio bilateral, que cresceu 100% entre 1990-1998, porém com déficits para o Brasil, da ordem de 13,5 bilhões de dólares entre 1995-

1999. A percepção de que o governo norte-americano requeria o multilateralismo e a liberalização do comércio, porém mantinha medidas de proteção das mais arcaicas contra produtos brasileiros, influiu sobre a política brasileira. Desconfiada, esta passou a obstruir o projeto norte-americano de hegemonia continental a ser implantado por meio das regras da ALCA.

Com efeito, enquanto a média tarifária dos 15 principais produtos brasileiros que entravam no mercado norte-americano ao termo dos anos de 1990 era de 45,6%, a média para os produtos americanos no Brasil situava-se em 14,3%. O arsenal protecionista dos Estados Unidos castigava as importações provenientes do Brasil. Compreendia as seguintes medidas: a) o suco de laranja era sobretaxado, atingindo o pique de 492 dólares por tonelada em 1995, além de 2,5% remanescentes de um processo *antidumping* de 1986; b) os calçados enfrentavam tarifas médias de 8% a 10%, aplicadas também contra outros fornecedores; c) as carnes bovinas ou de aves cruas ou congeladas eram proibidas por medidas fitossanitárias, as enlatadas sofriam restrições e as exportações subsidiadas de aves dos Estados Unidos prejudicavam o Brasil em terceiros mercados; d) as restrições fitossanitárias eliminavam, na prática, frutas e legumes brasileiros do mercado norte-americano; e) quanto aos produtos siderúrgicos, as restrições voluntárias impostas nos anos de 1970 e 1980 foram substituídas por processos *antidumping* e anti-subsídios nos anos de 1990, como se os capitais estatais aportados à siderurgia antes da privatização produzissem efeitos perpétuos; f) a partir de 1985, o etanol brasileiro foi barrado por pressão dos produtores locais, tornando-se 72% mais caro em razão do imposto de importação; g) desde 1982, o governo concede subsídios ao produtor interno e controla a importação do açúcar por um sistema de quota.

Esses entraves, agravados pela concorrência e pelo grau de exigências do mercado norte-americano, condicionam o comércio de exportação do Brasil, direcionando-o para outros mercados, particularmente dos países vizinhos. As reclamações brasileiras ao GATT–OMC foram vãs, em geral, porém a criação da ALCA, condicionada à solução prévia dos contenciosos comerciais, pôde, sim, ser retardada. Embora o mercado norte-americano permaneça o alvo principal das exportações, são os investimentos diretos no Brasil o elemento de cálculo determinante das relações bilaterais.

As relações entre o Brasil e seu segundo parceiro histórico, a Alemanha, evidenciaram enorme perda de substância desde 1990. O investimento alemão no Brasil, que ocupava a segunda posição, praticamente desaparece (2,9% entre 1990-1994, 1,9% entre 1995-1997). O comércio bilateral, também o segundo em volume, perde para a Argentina; aliás registra um enorme déficit para o Brasil, da ordem de 12 bilhões de dólares entre 1993-1998. A Alemanha abandonou a competição histórica com os Estados Unidos no sistema produtivo brasileiro, não participou das privatizações, e o Brasil não encontrou o caminho do mercado alemão. Quando se aprofundou a integração lá e aqui, as lideranças dos dois países sacrificaram a parceria estratégica em favor de ações nas adjacências.

O Japão fornece outro exemplo de declínio do bilateralismo. Desde 1980, a parceria com o Brasil arrefeceu. Novas técnicas de produção diminuíram a demanda de matérias-primas e a valorização do iene orientou os investimentos para países asiáticos com mão-de-obra barata.

Por sua vez, a França veio atrás do espaço deixado pelos parceiros de outrora. Relações históricas inertes foram substituídas por recente dinamismo. Concertou-se a imagem desfavorável do Brasil na França, firmou-se novo Acordo-Quadro de Cooperação, planejaram-se ações de médio prazo e estabeleceu-se inédita cooperação fronteiriça na Guiana Francesa. Receoso ante o processo de formação da ALCA e vendo no Brasil a porta de acesso à América Latina, o governo francês propôs a cúpula entre chefes de Estado e de governo das duas regiões e pressionou Mercosul e UE à negociação de acordo bilateral de comércio. Os investimentos franceses no Brasil, que eram concentrados nos velhos estoques de Rhône-Poulenc, Saint Gobain, Sudameris e Crédit Lyonnais, trouxeram novos grupos como Carrefour, Electricité de France, Michelin, Alcatel Alstom, Thomson, Aérospatiale, Air Liquide, Renault e Peugeot. O comércio bilateral não acompanhou essa expansão dos investimentos, permaneceu abaixo dos 3% do comércio total do Brasil entre 1990-1999 e teve no protecionismo agrícola francês o pomo de discórdia.

Quando ocorreu a reconversão da Rússia ao capitalismo, as relações com o Brasil despertaram grande interesse, por serem dois Estados-pivô, com potenciais tecnológicos e comerciais de países

continentais modernos. A diplomacia foi rápida em firmar acordos de cooperação nos mais diversos domínios, particularmente o espacial, em que ambos são detentores de todo o ciclo. Os acordos refletem uma nova filosofia ao utilizarem explicitamente o termo *parceria estratégica* a ser implementada por meio de múltiplas ações previstas. O comércio não refletiu esse dinamismo diplomático. Aliás, o alto grau de prioridade conferido às relações bilaterais por intenções fundadas em adequada avaliação de potencialidades não havia aberto, até 2001, vias substantivas de realizações concretas.

A China, porém, teve maior senso prático. As relações entre China e Brasil também foram qualificadas de parceria estratégica nos anos 1990, denotando a alta prioridade que se lhes conferia. À diferença da Rússia, a China contribuiu para colocar o Brasil na era espacial. A cooperação tecnológica resultou no lançamento conjunto de satélites de sensoriamento e no domínio da construção de veículos lançadores. Privilegiou, portanto, a questão ambiental. As grandes possibilidades de cooperação entre os dois maiores países em desenvolvimento do mundo foram percebidas pelos dirigentes também no setor de energia, da política internacional, da indústria pesada e dos serviços de engenharia.

O mercado dos grandes países não contou com estratégia eficiente de promoção comercial por parte do governo brasileiro, desde 1990. Absorto em imaginar benefícios da abertura unilateral do mercado brasileiro, concentrou esforços inúteis na regulamentação do sistema multilateral de comércio por um lado e, por outro, do Mercosul, com algum proveito. A chegada dos pequenos países em conseqüência da abertura do sistema produtivo e de serviços, se resultou em nova fonte de investimentos, tampouco trouxe solução para o déficit do comércio exterior.

As relações entre Espanha e Brasil põem termo, nos anos 1990, ao distanciamento tradicional. Politicamente, a Espanha assimilou o mundo luso e se apresentou como nexo entre Europa e América Latina. Percebeu cada país a importância do outro nos processos regionais de integração. No Brasil, o governo e, na Espanha, os empresários assumiram o papel protagônico dessa nova fase das relações bilaterais. Aproveitando, com esperteza, as oportunidades abertas pela privatização, os capitais espanhóis fizeram a festa no Brasil, situan-

do-se em primeiro lugar no ano 2000, com investimentos de 9,6 bilhões de dólares. Os mais importantes grupos de recém-chegados penetraram os serviços de rentabilidade elevada e imediata: Sol Meliá, na área hoteleira, Telefônica (com lucro de 379,9 milhões de dólares, apenas no primeiro trimestre de 2001), Endesa e Iberdrola que operam na área de eletricidade, Santander na área bancária e Pisa na área editorial.

Com seu porte reduzido, Portugal seguiu os passos da Espanha, investindo mais de 5 bilhões de dólares no Brasil, nos anos 1990. Apesar de vínculos afetivos, estimulados sobretudo durante os governos de Itamar Franco e Mário Soares, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) de pouca valia foi para o reforço da estratégia bilateral. Aliás, nem o governo brasileiro nem seus agentes econômicos privados compensaram a penetração ibérica no Brasil com iniciativas de internacionalização da economia brasileira e de penetração no mercado europeu. Enquanto Portugal e Espanha ostentavam comportamento de Estado logístico e promoviam a inserção madura de suas economias, permanecia o Brasil refugiado na subserviência do Estado normal, inerte e regressivo.

As reformas neoliberais que se espalharam pela África nos anos 1990 aproximaram o continente da América Latina em termos de mau desempenho interno e de inserção dependente. Pouco proveito tiraram, nesse contexto, as empresas brasileiras que se haviam instalado na África subsaárica, como a Petrobrás e a Odebrecht. As exportações brasileiras entraram em declínio a partir de 1986 e só recobraram alento no ano de 1999. As expectativas da África do Sul, após o fim do *apartheid*, bem como da Nigéria e de Angola, quanto à cooperação do Brasil para o desenvolvimento, frustraram-se.[6]

[6] Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: Roberto Teixeira Costa, nº 98, 2001; Ronaldo Motta Sardenberg, nº 68, 1998; Marcelo Jardin, nº 54, 1997; Alexandre Ratsuo Uehara, nº 52, 199; Bruno Ayllon, nº 94-95, 2001. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Frederico Lamego de Soares, Análise econômica da parceria Brasil–Alemanha no contexto das relações entre o Mercosul e a União Européia, *43* (2), p. 87-107, 2000; Luiz A. P. Souto Maior, Brasil–Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico, *44* (1), p. 55-68, 2001; Graciela Zubelzu de Bacigalupo, As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria, *43* (2), p. 59-86, 2000; Antônio Carlos Lessa, Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias, *43* (2) p. 28-58, 2000; Severino Cabral, Encontro entre Brasil e China: cooperação para o século XXI, *43* (1), p. 24-42, 2000; Pio Penna Filho, África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000), *44* (1), p. 69-93, 2001; José Vicente de Sá Pimentel, Relações entre o Brasil e a África subsaárica, *43* (1), p. 5-23, 2000. Jacques D'Adesky, O paradoxo das relações comerciais Brasil–África, *Network*, 7 (3), p. 1-2, 1998. Cristina Soreanu Pecequilo, A política externa dos Estados Unidos: Fundamentos [illegible]

O Brasil e a formação dos blocos

O Mercosul nas relações internacionais do Brasil

Os acordos Sarney–Alfonsín dos anos 1980 correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político. Já o Tratado de Assunção de 1991, que criou o Mercosul, imbuiu-se da filosofia política do Estado normal que impregnou os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem. A integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto. Desde então, interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1995, se criou o segundo mercado comum do mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do real em 1999 e pela crise de insolvência da Argentina em 2001. Nesse ano, recuava-se em sua implantação e estabeleciam-se mecanismos que comprometiam a própria zona de livre comércio. Apesar disso, o Mercosul recolheu a adesão, como membros associados, do Chile e da Bolívia e o pedido da Venezuela. Encetou negociações bilaterais sob a fórmula *quatro mais um* com parceiros externos, como os Estados Unidos em 1991, e coletivas, como os acordos com a União Européia e a Comunidade Andina. Quando completou dez anos, em 2001, suscitou avaliações contraditórias, que se podem resumir em seis êxitos e seis fragilidades.

Os resultados positivos do processo de integração do Cone Sul foram concretos e de profundo alcance histórico para a vida dos povos:

1) Impressionante empatia entre a inteligência brasileira e a argentina embalou o movimento desde o berço e aproximou o

sentimento nacional. Essa dimensão humanista do processo, a dar inveja a franceses e alemães, expressou-se na multiplicação de encontros promovidos por lideranças sociais – acadêmicos, diplomatas, empresários, sindicalistas, artistas, autoridades – de que resultou grande número de livros e artigos acerca de afinidades e diferenças, gostos, virtudes e fraquezas, por sobre o acompanhamento que se fazia do processo. Considerando-se a promoção do conhecimento, a demolição de preconceitos e tabus, e a adaptação da imagem do outro, o balanço foi positivo em termos de convivência que se aceitou como inevitável.

2) As novas condições psicossociais conduziram naturalmente à criação da zona de paz no Cone Sul, com impacto positivo sobre a América do Sul. Após haverem cultivado a rivalidade histórica durante séculos e atingido a capacitação plena para produção de armas nucleares, Brasil e Argentina abandonaram a corrida armamentista, jogaram a bomba no lixo e implantaram um sistema único no mundo de confiança mútua, por meio de instrumentos jurídicos e operacionais. A cláusula democrática contribuiu para esse fim, como também para dissuadir assaltos ao poder, tão freqüentes na história regional.
3) O comércio intrazonal elevou-se de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997, 18,2 em 2000. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O regionalismo aberto provocou, portanto, um desvio de comércio, extremamente oportuno para economias incapazes de elevar-se à competitividade sistêmica global. O Paraguai converteu-se em oitavo comprador do Brasil, à frente da Grã-Bretanha.
4) O Mercosul tornou-se sujeito de direito internacional pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, podendo negociar sobre a arena internacional. Durante a XX Cúpula (Assunção, 2001), instituiu-se um mecanismo coletivo de negociação. Por outro lado, o arcabouço jurídico do bloco exibe 500 páginas de documentos normativos relativos às seguintes esferas: antecedentes, integração, consulta e solução de controvérsias, certificação de origem, comércio e aduana, regimentos, relacionamento externo, justiça, educação e cultura, regulamentos técnicos.

5) Sendo o segundo mercado comum do mundo e havendo queimado etapas em sua construção, o Mercosul produziu externamente uma imagem positiva acima da própria realidade e fortaleceu seu poder de barganha como bloco e o de seus membros isoladamente.
6) O processo alavancou a idéia de América do Sul, que tomou forma na proposta de criação de uma zona de livre comércio, na Cúpula de Brasília de 2000, nas negociações entre Mercosul e Comunidade Andina e, enfim, no controle, sob liderança brasileira, do ritmo e da natureza do processo de criação da ALCA, como se observou na Cúpula Hemisférica de Quebec, de 2001, sobre o tema.

O ceticismo das avaliações, ao cabo de dez anos de Mercosul, evidenciavam as fraquezas do processo de integração, também em número de seis:

1) Distintas visões de mundo e políticas exteriores não-convergentes minaram a negociação coletiva e as relações entre os membros. Concepções de globalização benéfica ou assimétrica, de desenvolvimento autônomo ou dependente, atitudes de subserviência ou divergência diante dos Estados Unidos, e idéias sobre segurança global colocaram em linha de choque as diplomacias de Brasil e Argentina.
2) A recusa em sacrificar a soberania nas políticas públicas internas e externas impediu a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação coletiva em foros como OMC, FMI, BM, UNCTAD e OCDE.
3) Havendo sacrificado o propósito de robustecer o núcleo econômico nacional, o processo de integração elegeu o comércio exterior como núcleo forte. Os membros do grupo adotaram, contudo, medidas unilaterais, desmoralizando o mecanismo da tarifa externa comum que haviam implantado.
4) O Mercosul engendrou um processo de integração assimétrico que não criou mecanismos de superação de desigualdades entre os membros e, no interior destes, entre zonas hegemônicas e periféricas, como sucedeu com o processo europeu. Frustrou, portanto, a expectativa de elevar o nível social do conjunto.

5) A incompatibilidade das políticas cambiais entre os dois grandes parceiros do bloco – a Argentina, com a paridade entre o peso e o dólar, e o Brasil, com seu câmbio flexível – provocou desconfianças e inúmeros contenciosos comerciais.
6) Ao elevar-se da condição de zona de livre comércio para a de união aduaneira sem instituições comunitárias, o Mercosul criou a contradição de essência. Enfraqueceu a negociação internacional, feita pelos Estados, e manteve o processo negociador interno extremamente complexo, visto ser necessário acionar a cada decisão quatro processos decisórios autônomos.[7]

A integração da América do Sul e a ALCA

As relações entre o Brasil e seus vizinhos responderam a apelos históricos contraditórios: isolamento, boa vizinhança, liderança. Imagens e percepções dos dois lados condicionaram a estratégia regional. Também as afinidades e diferenças. A Argentina, rival diminuída, disputou com o Brasil a influência sobre Uruguai, Paraguai e Bolívia. O Brasil contou historicamente com o Chile e, desde o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, com os países amazônicos. A confiança mútua engendrada nas relações com a Argentina recuperou a idéia de Rio Branco de liderar a América do Sul em sintonia com esse vizinho maior, se possível.

Desde o início da década de 1990, o Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do Mercosul com con-

[7] Livros: Rapoport (1995); Cervo e Rapoport (1998); Recondo (2000); Lladós e Guimarães (1999); Samuel P. Guimarães (2000); Bernal-Meza (2000); Marcos A. G. de Oliveira, *Mercosul e política*, São Paulo: LTr, 2001; *Mercosul*: legislação e textos básicos, Brasília: Senado Federal, 2000. Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: Luiz A. P. Souto Maior, nº 93, 2000; A. Gremaud e M. Bobik, nº 92, 2000; Fernando Masi, nº 72, 1999; Rosendo Fraga, nº 61, 1998. Ver os seguintes artigos da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Alcides Costa Vaz, Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de indentidade? *44* (1), p. 43-54, 2001; Vera Thorstensen, A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência, *41* (1), p. 56-88, 1998. Raúl Bernal-Meza, *Argentina*: la crisis del desarrollo y de su inserción internacional, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

vergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos.

Em 1993, com apoio do Mercosul, da Colômbia e da Venezuela, o presidente brasileiro Itamar Franco lançou a iniciativa de formação, em dez anos, da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Era a idéia de unidade da América do Sul em marcha, e não mais da América Latina, visto haver-se o México orientado para o norte. Desde então, o Brasil contrapôs essa proposta de chegar à ALCA pelo Mercosul à proposta alternativa norte-americana de alcançá-la desde o NAFTA (Associação de Livre Comércio da América do Norte). A construção hemisférica de blocos já contava, aliás, com as vertentes continental (OEA) e latina (SELA). O Brasil foi o único país americano a dizer não aos moldes com que George Bush propôs, em 1991, a Iniciativa para as Américas, reafirmada pela Cúpula dos 34 países americanos em Miami, em 1994, na de Santiago, em 1998, e na de Quebec, em 2001. Desse modo, os ministros dos 34 países que se reúnem anualmente para negociar o processo de formação da ALCA não chegam a conclusões convergentes para provocar decisões concretas durante as cúpulas.

A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a conseqüente elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio. Em 2001, deixou-se claro que o comércio bilateral erigia-se como outra condição para negociar a ALCA, exigindo-se a remoção prévia do arsenal protecionista norte-americano, acima descrito. A diplomacia brasileira foi muito ativa para evitar a defecção da Argentina e do Chile, cujos governos inclinavam-se para o NAFTA e estavam propensos a antecipar a implantação da ALCA de 2005 para 2003. Cardoso relançou a idéia da ALCSA a construir por acordos de comércio entre Mercosul e Comunidade Andina, com adesão do Chile. Convocou para Brasília os 12 presidentes e realizou, em 2000, a primeira Cúpula da América do Sul, com o objetivo de aprofundar os vínculos políticos e de acelerar a criação da zona de livre comércio pela fusão do Mercosul com a

Comunidade Andina e a adesão plena do Chile ao primeiro. Por ocasião da mediação bem-sucedida do conflito fronteiriço entre Peru e Equador, Cardoso afirmou, em 1998, que a América do Sul resolve seus problemas, mesmo os militares, por si e sem intervenção externa de qualquer natureza. Influiu depois na contenção da ação militar norte-americana, que se presumia intensa, por meio do Plano Colômbia de combate às drogas.

O modelo de integração do Mercosul como união aduaneira imperfeita favoreceu, portanto, o Brasil, em termos de ganhos e perdas. O Brasil conservou sua autonomia decisória e soube usar o bloco em outros quadrantes. Não avançou quanto desejava na construção do bloco sul-americano em seu benefício, porém retardou o prejudicial bloco hemisférico. Contou, nos anos 1990, com a convergência quase-perfeita da visão regional e mundial por parte da diplomacia venezuelana, que aliás desprezou com evidente descaso. Entregues aos parâmetros de conduta do Estado normal, os outros governos da América do Sul estavam inclinados pela lógica à subserviência diante dos Estados Unidos e à ilusão de que a abertura ilimitada de suas economias, com alienação destrutiva, trar-lhes-ia a desejada inserção competitiva no mundo da globalização. Esse obstáculo aos desígnios de liderança brasileira no ordenamento regional foi paradoxalmente suspenso pela recusa do Congresso norte-americano em conceder autorização ao Executivo para negociar livremente a ALCA. Ademais, o movimento de introspecção da economia norte-americana, em razão de recessão prevista após os atentados terroristas de setembro de 2001, aliviou o temor de uma imposição da ALCA sob pressão.[8]

[8] Livros: João Clemente Baena Soares, *Síntese de uma gestão*, 1984-1994, OEA, 1994; Samuel Pinheiro Guimarães (org.), *ALCA e Mercosul*: riscos e oportunidades para o Brasil, Brasília: FUNAG, 1999. Artigos dos seguintes autores em *Carta Internacional*: João Clemente Baena Soares, nº 51, 1997; G. Hufbauer e D. Orejas, nº 99, 2001; Fernando Henrique Cardoso, nº 100, 2001; Antônio J. F. Simões, nº 90, 2000; Flávia de Campos Mello, nº 96, 2001; Alberto Pfeifer, nº 63, 1998; Felipe de la Balze, nº 91, 2000; Luiz A. P. Souto Maior, nº 91, 2000. Reinaldo Gonçalves, Brasil, integração regional e cooperação internacional, Konrad Adenaur Stiftung, *Cadernos Adenauer*, nº 2, p. 57-80, 2000.

As relações do Brasil com outros blocos

Ao mesmo tempo em que negociava a ALCA, o governo brasileiro utilizava o Mercosul para negociações coletivas com a UE. Um Acordo-Quadro de Cooperação Interinstitucional foi firmado em 1992 e outro Inter-Regional de Cooperação em 1995. O primeiro tinha caráter pedagógico, de influência política dos europeus sobre a integração do Cone Sul. O segundo visava a zona de livre comércio. Para tanto, criou diversos mecanismos de negociações, encetadas em 15 esferas de ação. Entre 1992 e 1997, o comércio entre os blocos cresceu 266% e os investimentos diretos da UE no Mercosul 700%, atingindo 7,9 bilhões de dólares. Durante a Primeira Cúpula Euro-Latino-Americana de junho de 1999, a Cúpula Mercosul–União Européia decidiu abrir as negociações para construção de uma zona de livre comércio que também envolvesse fórmulas de união política. Três rodadas de negociação ocorreram até 2000, com magnitude superior às negociações que se levavam a efeito para a instalação da ALCA. A zona de livre comércio entre Mercosul e UE apresentava-se, portanto, como alternativa viável à zona hemisférica sob hegemonia dos Estados Unidos, e com a qualidade de contemplar a dimensão da cidadania, da democracia e da convivência política. Cardoso condicionou sua criação, prevista para 2005, à eliminação dos subsídios e do protecionismo agrícola, em vigor na Política Agrícola Comum. O ativo estratégico erguido na Europa fortalecia a liderança do Brasil na América do Sul e sua disposição de não sacrificar interesses essenciais nas negociações com os Estados Unidos, como estava disposto a fazê-lo seu sócio principal, a Argentina.

Do lado da África, a diplomacia coletiva do Mercosul concluiu, em 2000, um acordo com a África do Sul para formação da zona de livre comércio. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, criada em 1986 por resolução da ONU, constatou em sua terceira reunião, em 1994, que sua ação se diluía nos órgãos regionais, particularmente nas negociações entre Mercosul e Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, entre o Mercosul e a Comissão Econômica dos Estados da África Ocidental ou, ainda, entre o Brasil e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Esta última, instituída em 1996 como foro de concertação política, cooperação econômica e

promoção da língua portuguesa, foi tímida diante das soluções que poderia alcançar para a guerra civil na Angola, e nenhum poder de pressão internacional exerceu diante da tragédia do Timor Leste.

Em 1998, criou-se como mecanismo informal o Fórum de Cooperação América Latina–Ásia do Leste com a finalidade de fomentar o diálogo político e a cooperação. Reunia 15 países da América Latina, inclusive o Brasil, e 15 outros da Ásia do Leste e da Oceania, incluindo China, Japão e Austrália. A primeira reunião de chanceleres ocorreu em 2001. O Caricom (Caribbean Community), bloco de 15 países efetivado em 1973 não atraiu a atenção bilateral do Brasil ou coletiva do Mercosul.[9]

[9] Livro: Saraiva (2001). Artigo em *Carta Internacional*: Fernando Kinoshita, nº 92, 2000; Edmundo Fujita, nº 98, 2001. Artigo da *Revista Brasileira de Política Internacional*: Déborah Barros Leal Farias, O Brasil e o Caricom, *43* (1), p. 43-68, 2000.

Bibliografia

ABRANCHES, Dunshee de. *A ilusão brasileira*. (Justificativa histórica de uma atitude). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

__________. *Governos e congressos da República dos Estados Unidos do Brasil*. São Paulo, 1918. 2 v.

__________. *Rio Branco e a política exterior do Brasil (1902-1912)*. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil. 1945. 2 v.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e a economia mundial (1929-1945). In: FAUSTO, Bóris (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1984. v. 11, p. 9-49.

__________. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

__________. (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ACCIOLY, Hildebrando. *O reconhecimento da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

__________. *Actos internacionais vigentes no Brasil*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1936a. 2 v.

__________. *O reconhecimento do Brasil pelos Estados Unidos da América*. São Paulo: Nacional, 1936b.

__________. *Limites do Brasil*; a fronteira com o Paraguai. São Paulo: Nacional, 1938.

__________. As Nações Unidas e as organizações regionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *2* (6), p. 5-25, 1959.

ACEVEDO, José R. S. *1843: caminhos e descaminhos do Brasil no Prata*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. (Dissertação de Mestrado.)

ADLER, Emanuel. *A cultural theory of change in international political economy;* science, technology, and computer policies in Argentine and Brazil. University of California, 1982. 2 v. (PhD Dissertation.)

AGUIAR, Pinto de. *A abertura dos portos*; Cairu e os ingleses. Salvador: Progresso, 1960.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira.* São Paulo: USP, 1996. 4 v.

__________. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: o desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. v.3.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e a América Central.* Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.

ALENCASTRE, Amilcar. *OsvaldoAranha* – o mundo afro-asiático e a paz. Rio de Janeiro: Nap, 1961.

ALMEIDA, Cármen Lícia Palazzo de. *Funding loan*; o empréstimo de consolidação de 1898. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Dissertação de Mestrado.)

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*: as relações econômicas internacionais no Império. Brasília: Ed. do Autor, 1998a.

__________. *Relações internacionais e política externa do Brasil*: dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998b.

__________. *O Brasil e o multilateralismo econômico.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 1999a.

__________. *O estudo das relações internacionais do Brasil.* São Paulo: Unimarco Editora, 1999b.

ALVARES, Vera Cíntia. Reflexões sobre o surgimento da "Política Externa Brasileira Independente" na gestão de Jânio Quadros. In: DANESE, Sérgio Franca (org.). *Ensaios da história diplomática do Brasil*: Brasília: Fundação Alexandre Gusmão/IPRI (Cadernos do IPRI, 2: 79-87, 1989).

ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global.* São Paulo: Perspectiva, 1994.

__________. *Relações internacionais e temas sociais.* A década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ALVES, Jorge Luis dos Santos. *Imigração e xenofobia nas relações luso-brasileiras (1890-1930).* Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999. (Dissertação de Mestrado.)

AMADO, Gilberto. *Rio Branco.* Ministério das Relações Exteriores: Serviço de Publicações, 1947.

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMIN, Samir. *Le développement inégal*; essai sur les formations sociales du capitalisme périférique. Paris: Minuit, 1973.

ANDRADE, Olímpio de Souza. *Joaquim Nabuco e o pan-americanismo.* São Paulo: Nacional, 1950.

ANDRADE, Rodrigo M. F. *Rio Branco e Gastão da Cunha.* Ministério das Relações Exteriores: Instituto Rio Branco, 1953.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações.* Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

ARRAES, Virgílio Caixeta. *Brasil e Grã-Bretanha*: a posse pela Ilha da Trindade (1895-1896). Brasília: Universidade de Brasília, 1998. (Dissertação de Mestrado.)

ASTIZ, Carlos Alberto (org.). *Latin American international politics.* Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1969.

AZEVEDO, José Afonso Mendonça. *Vida e obra de Salvador de Mendonça.* Brasília: MRE, 1971.

BAGU, Sérgio. *Argentina en el mundo.* México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

BAHIA, Luiz Alberto et alii. *Questões críticas da situação internacional.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (dois séculos de história). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

__________. *O expansionismo brasileiro.* Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

__________. *O eixo Argentina–Brasil*; o processo de integração da América Latina. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

__________. *Brasil–Estados Unidos*; a rivalidade emergente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

__________. *Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992).* São Paulo: Ensaio, 1993.

____________. *O milagre alemão e o desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Ensaio, 1994.

____________. *De Martí a Fidel*; a revolução cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

____________ et alii. *O ano vermelho*; a revolução russa e seus reflexos no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

Baran, Paul A. e Sweezy, Paul M. *El capital monopolista*. Trad. esp. de Arminda Chávez Yañez. México: Siglo Veintiuno, 1972.

Barão do Rio Branco. *Obras*. Rio de Janeiro: MRE, 1945-1948. 9 v.

Barbosa, Antonio José. *O parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)*. Editora Universidade de Brasília, 2000. (Tese de Doutorado.)

Barbosa, Ruy. *Cartas de Inglaterra*. São Paulo: Acadêmica/Saraiva, 1929.

____________. *Obras completas*. Rio de Janeiro: MEC, 1966.

Barraclough, Geoffrey. *Introdução à história contemporânea*. 2ª ed. Trad. de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

Barreto, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão, 1912-1964*. Relações exteriores do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

Barros, Alexandre de S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira. In: Muñoz, A. e Tulchin, J. S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. p. 29-42.

Barros, Jayme de. *A política exterior do Brasil (1930-1942)*. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1943.

Bastos, A. C. Tavares. *Cartas do solitário*. São Paulo: Nacional, 1938.

Bastos, Humberto. *Rui Barbosa, ministro da independência econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949.

Beired, José Luis Bendicho. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.

Bemis, Samuel Flagg. *La política internacional de los Estados Unidos*. Lancaster: Lancaster Press, 1939.

____________. *The Latin American policy of the United States*. Nova York: Brace & Word, 1943.

Bernal-Meza, Raúl. *Sistema mundial y Mercosur*: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor, 2000.

Besouchet, Lídia. *Rio Branco e as relações entre o Brasil e a República Argentina*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1949.

____________. *Correspondência política de Mauá no Rio da Prata (1850-1885)*. São Paulo: Nacional, 1977.

Bethell, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1976.

Bettati, Mano. *Le nouvel ordre économique international*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

Boaventura, Tomás de A. S. *A política externa brasileira na concepção do visconde do Rio Branco*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Dissertação de Mestrado.)

Borón, Atilio A. Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior Argentina. In: Russel, Roberto (org.). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

Box, Pelham Horton. *Los orígenes de la guerra del Paraguai contra la triple alianza*. Asunción: La Colmena, 1936.

Botelho, A. Roberto de Arruda. *Le Brésil et ses relations extérieures*. Paris: Mazanines, 1935.

Bouzas, Roberto. A economia norte-americana e a América Latina. In: Plastino, C. A. e Bouzas, Roberto. *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

Bradesco, Fausto. *O reatamento econômico com a União Soviética*. Rio de Janeiro, 1962.

Braga, Laura L. da C. *Imigração e legislação*; a campanha do visconde de Taunay. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. (Dissertação de Mestrado.)

Brancato, Sandra Maria Lubisco. A Espanha e a implantação da República no Brasil: relações entre os políticos espanhóis. *Ibero-Americanos, 11* (2): 25-38, 1985.

____________. A proclamação da República na imprensa madrilenha. *Anais da VI reunião da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica (SBPH)*, São Paulo, p. 81-85.

____________. As relações Brasil/Argentina em 1908. In: *Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica (SBPH) – Anais da X Reunião*, Curitiba, p. 83-87.

__________. (coord.). *Arquivo diplomático do reconhecimento da República*. Brasília/Porto Alegre: Ministério das Relações Exteriores/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1989.

Brasil, Câmara dos Deputados. *A nova ordem mundial*; painel de assuntos internacionais. Brasília, 1977.

Brasil, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Anuário Estatístico do Brasil – 1960*. Rio de Janeiro, 1960.

__________. Conselho Nacional de Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960, 1962 e 1964.

Brasil, Imperador. *Falas do Trono*. Brasília: INL, 1977.

Brasil, Instituto de Relações Internacionais. *Perspectivas Internacionais*, Rio de Janeiro, 1984.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores. *XIII Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata*. s.d.

__________. *Relatório*. 1831.

__________. *Guerra da Europa* – documentos diplomáticos – atitude do Brasil. 1918.

__________. *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*. 1944. 2 v.

__________. *Artigos e entrevistas sobre a Operação Pan-Americana*. 1960.

__________. *O Brasil em Punta del Este*: VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. Seção de publicações. 1962.

__________. *Textos e declarações sobre política externa*; de abril de 1964 a abril de 1965. 1965.

__________. *Raul Fernandes*. 1967.

__________. *Documentos de política externa*. 1967-1973. 7 v.

__________. *Resenha de política exterior do Brasil*. 1974.

__________. *Conselho de Estado (1842-1889)*; Consultas da Seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília: 1978a.

__________. *Valores e rumos do mundo ocidental*; painel de assuntos internacionais. Brasília: 1978b.

__________. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: 1987.

__________. *A visão do outro*. Brasília: Funag, 2000.

Brasil, Senado Federal. *Atas do Conselho de Estado*. 1973. 13 v.

Breda dos Santos, Norma. *Le Brésil et la Societé des Nations. 1920-1926*. Genebra: Institut Universitaire de Hautes Études Internationles. 1996. (Thèse de Doctorat.)

Brigagão, Clóvis. Cancelamento do Acordo de Assistência Militar Brasil–Estados Unidos. *Revista Brasileira de Política Externa Internacional, 21* (81-84): 103-109, Rio de Janeiro, 1978.

Brito, Lemos. *Solano Lopez e a Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro, 1927.

Brown, Michael Barrat. *A economia política do imperialismo*. Trad. de Ney Kruel. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Bueno, Clodoaldo. A política multilateral brasileira". In: Cervo, Amado Luiz (org.) *O desafio internacional*: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 59-144.

__________. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo/Brasília: Editora da Universidade Estadual Paulista/ Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

__________. Relações Brasil–Estados Unidos (1945-1964). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: o desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. v. 3, p. 17-66.

Bueno, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

Buescu, Mircea. *História econômica do Brasil*: pesquisas e análises. Rio de Janeiro: APEC, 1970.

Burns, E. Bradford. Rio Branco e a sua política externa. *Revista de História*, São Paulo, *58*: 367-381, 1964.

__________. *The unwritten alliance*; Rio Branco and the Brazilian-American relations. Nova York/Londres: Columbia University Press, 1966.

__________. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: Fausto, Boris (dir.). *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 2, p. 375-400.

Calmon, Pedro. *Brasil e América*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.

__________. *História de dom Pedro II*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975. 5 v.

CALÓGERAS, Pandiá. *A política exterior do Império*. Rio de Janeiro/São Paulo: Imprensa Nacional/Nacional, 1927/1928/1933. 3 v.

__________. *Estudos históricos e políticos*. São Paulo: Nacional, 1936.

__________. *A política monetária do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1960.

__________. *O marquês de Barbacena*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CAMPOS, Raul Adalberto de. *Relações diplomáticas do Brasil*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1913.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Legislação internacional do Brasil (1808-1929)*. São Paulo: Imprensa Nacional, 1929. 2 v.

__________. *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANCINO, Francisco Cuevas. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*; el genio de Bolívar... Caracas, 1955. 2 v.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, Bóris (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 1, p. 15-30.

__________. (relator). *Relatório*. Brasília: Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*; ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

__________. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. In: CARDOSO, Fernando Henrique et alii. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CARNEIRO, David. *História da guerra cisplatina*. São Paulo: Nacional, 1946.

CARNEIRO, Ricardo (org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARONE, Edgard. *A Primeira República (1889-1930)*. Texto e contexto. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

__________. *A República Velha* (Instituições e classes sociais). 2ª ed. São Paulo: Difusão Européia, 1972.

__________. *O Estado Novo (1937-45)*. São Paulo: Difel, 1976.

__________. *A república liberal*. São Paulo: Difel, 1985.

CARVALHO, Antonio Gontijo de. *Raul Fernandes*: um servidor do Brasil. Rio de Janeiro: Agir, 1956.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História diplomática do Brasil*. Introdução de Paulo Roberto de Almeida. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998.

CARVALHO, Estevão Leitão de. Colaboração militar Brasil–Estados Unidos. *A Defesa Nacional*, nº 381, p. 181-202, fev. 1946.

__________. Contribuição do Brasil na paz do Chaco. *Anhembi*, São Paulo, 116: 271-286, jul. 1960.

CARVALHO, José Murilo de. As Forças Armadas na Primeira República; o poder desestabilizador. In: FAUSTO, Bóris (org.) *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 2, p. 181-234.

__________. *A construção da ordem*; a elite política imperial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CASANOVA, Pablo Gonzáles. *Imperialismo y liberación en América Latina*. México: Siglo Veintiuno, 1978.

CASCUDO, Luís da Câmara. *O marquês de Olinda e seu tempo (1793-1870)*. São Paulo: Nacional, 1938.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Rio Branco em Liverpool (1876-1896)*. Brasília: MRE, 1970.

__________. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CASTRO, Paulo Pereira. A experiência republicana. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 2, v. 2, p. 9-67.

CASTRO, Sertório de. *A República que a revolução destruiu*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.

CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

__________. *Le Brésil face aux États Unis dans le second après-guerre*. Internacional Conference on Minor Powers-Major Powers. Comission of History of International Relations. Tubbingen, 11-13 abr. 1991.

________. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália*; o papel da diplomacia. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Instituto Italiano de Cultura, 1992. Tradução para o italiano: *Le relazioni diplomatiche fra Italia e Brasile dal 1861 ad oggi*. Torino: Ed. Agnelli, 1994.

________. *Relações internacionais da América Latina*; velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

________ (org.). *O desafio internacional*; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *A política externa brasileira (1822-1985)*. São Paulo: Ática, 1986.

________. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

Cervo, Amado Luiz e Rapoport, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/Editora Universidade de Brasília, 1998.

Cervo, Amado Luiz e Döpcke, W. (org.). *Relações internacionais dos países americanos*; vertentes da história. Brasília: Linha Gráfica, 1994.

Cervo, Amado Luiz e Magalhães, José Calvet de. *Depois das caravelas*: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

Chaves, Omar Emir. *Fronteiras do Brasil*; limites com a República da Colômbia. Rio de Janeiro: Bedeschi, 1943.

Cheibub, Zairo. *O acordo militar Brasil–Estados Unidos*. Niterói: UFF – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 1980. (Mimeografado.)

Conde, Alexandre de. *A history of American foreign policy*. Nova York: Charles Scribner's Sons, 1963.

Conduru, Guilherme Frazão. *A política externa de Rio Branco; os tratados do ABC*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998a. (Dissertação de Mestrado.)

________. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *41*(2): 59-82, 1998b.

Connell-Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Contribuições *para a história da guerra entre o Brasil e Buenos Aires*. São Paulo: Martins, 1946.

Costa, Craveiro. *O visconde de Sinimbu*. São Paulo: Nacional, 1937.

Costa, Emília Viotti da. *Da monarquia à república*; momentos decisivos. São Paulo: Grijalbo, 1977.

Costa, Gino. *Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1985.

Costa, João Cruz. O pensamento brasileiro sob o Império. In: Holanda, Sérgio Buarque de (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 2, p. 325-342.

Costa, João Frank da. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.

Costa, Sérgio Correa da. *A diplomacia brasileira na questão de Letícia*. Rio de Janeiro: MRE, 1942.

________. *A diplomacia do Marechal*: intervenção estrangeira na Revolta da Armada. 2ª ed. Rio de Janeiro/Brasília: Tempo Brasileiro/Editora Universidade de Brasília, 1979.

Cotler, Júlio C. e Fagen, Richard R. (comps.). *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

Crippa, Adolpho (org.). *As idéias políticas no Brasil*. São Paulo: Convívio, 1979. 2 v.

Cruz, José Humberto de Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente (1961-1964). In: Danese, Sérgio França (org.). *Ensaios de história diplomata do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI (Cadernos do IPRI, 2: 64-78, 1989).

D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas*: 1951-1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Danese, Sérgio F. *Diplomacia presidencial*; história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

Dantas, Fábio Lafaiete. *Origens das relações entre o Brasil e a China*; a missão especial de 1879. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Dissertação de Mestrado.)

Dantas, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

__________. Emergência e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional, 27* (105-108): 95-115, Rio de Janeiro, 1984.

DAVIS, Harold E. e WILSON, Larman C. *Latin American foreign policies*; an analysis. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975.

DEBES, Célio. *Campos Salles*; perfil de um estadista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978. 2 v.

DEMORO, Luís. *Coordenação de leis de imigração e colonização do Brasil*. Rio de Janeiro: INIC, 1960.

DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo*. Trad. de Affonso Blacheyre. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

DONGHI, Tulio Halperin. *História contemporânea de América Latina*. 3ª ed. Madri: Alianza Editorial, 1972.

DÖPCKE, Wolfgang. Apogeu e colapso do sistema internacional europeu (1871-1918). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações internacionais contemporâneas*: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias. Brasília: Paralelo 15, 1997.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *A Guerra do Paraguai*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

__________. *As relações entre o Brasil e o Paraguai (1889-1930)*: do afastamento pragmático à reaproximação cautelosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. 2 v. (Tese de Doutorado.)

DOWBOR, Ladislau. *A formação do capitalismo dependente no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DREIFUSS, René Armand. *1964*: a conquista do Estado. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

__________. *A internacional capitalista estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

DROUET, B. Checa. *La doctrina americana del uti possidetis de 1810*. Lima: Gil, 1936.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Les relations internacionales 1871-1918*. Les hommes d'État – I. Bismark. Paris: Université de Paris, Institut d'Études Politiques, 1958. (Mimeografado.)

__________. *De Wilson à Roosevelt*: politique exterieure des États Unis, 1913-1945. Paris: A. Colin, 1960.

__________. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz, 1971.

__________. *A Europa de 1815 aos nossos dias* (vida política e relações internacionais). Trad. de Olivia Krähenbühl. São Paulo: Pioneira, 1976.

__________. *Todo império perecerá*; teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Pleamar, 1978.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*; formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FAUSTO, Bóris. *Pequenos ensaios de história da República 1889-1945*. São Paulo: CEBRAP, 1972. (Cadernos Cebrap, 10).

__________. Expansão do café e política cafeeira. In: FAUSTO, Bóris (dir.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1975. t. 3, v. 1, p. 193-248.

FENWICK, Charles G. A. *Organização dos Estados Americanos*; o sistema regional inter-americano. Trad. de Donaldson M. Garschagen. Rio de Janeiro: Ed. GRD, 1965.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNS, H. S. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Solar-Hachette, 1968.

FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1981.

FERREIRA, Oliveiros S. *Nossa América*. São Paulo: Pioneira, 1971.

FOHLEN, Claude. *La América anglosajona de 1815 hasta nuestros días*. Trad. esp. de Enrique Irazoqui. Barcelona: Labor, 1967.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAGA, Rosendo. *Roca y el Brasil*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoria, 1994.

FRAGA, Rosendo e CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *Argentina Brasil*. Centenário de 2 visitas. [Buenos Aires]: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro. Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro: *10*: 5-29, jun. 1984.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Um estadista da República* (Afrânio de Melo Franco e seu tempo). Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.

__________. *Rodrigues Alves*: apogeu e declínio do presidencialismo. Rio de Janeiro/São Paulo: José Olympio/Ed. da USP, 1973. 2 v.

FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1958. 2 v.

FREYRE, Gilberto. *Ordem e progresso*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1962.

FRITSCH, Winston. A crise cambial de 1982-1983 no Brasil. In: PLASTINO, C. A. e BOUZAS, R. *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 105-143.

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: ABREU, Marcelo Paiva (org.). *A ordem do progresso*: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 31-72.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 9ª ed. São Paulo: Nacional, 1969.

__________. *Formação econômica da América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lia, 1970.

__________. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas*; influência americana e alemã no Estado Novo. São Paulo: Símbolo, 1977.

GANZERT, Frederic William. The Baron do Rio Branco, Joaquim Nabuco, and the growth of Brazilian-American friendship, 1900-1910. *The Hispanic American Historical Review*, *22*: 432-451, 1942.

GARCIA, Eugênio Vargas. Aspectos da vertente internacional do pensamento político de Rui Barbosa. *Textos de História*, v. 4, nº 1, p. 103-124, 1996.

__________. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo/Brasília: Alfa-Ômega/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000a.

__________. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*: vencer ou não perder. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade (UFRGS)/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000b.

__________. *Entre América e Europa*: a política externa brasileira na década de 1920. Universidade de Brasília, 2001. (Tese de Doutorado.)

GINO. *The foreign policy of Brazil towards hers South American neighbors during the Geisel and Figueiredo administration*. Cambridge, 1987. (PHD Dissertation.)

GLINKIN, A. et alii. *La evolución de la política de EE.UU. en América Latina*. Moscú: Progreso, 1984.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GONÇALVES, Williams da Silva. *O realismo da fraternidade*. As relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek. São Paulo: USP, 1994. 2 v. (Tese de Doutorado.)

GORDON, Lincoln. Relações dos Estados Unidos com a América Latina, especialmente o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, (15): 13-30, set. 1961.

GORENDER, Jacob. *Combate nas trevas*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1987.

GOYCOCHÊA, Castilhos. *Fronteiras e fronteiros*. São Paulo: Nacional, 1943.

GRAHAM, R. B. Cunninghame. *Portrait of a dictator*, Francisco Solano López. Londres: William Heinemann, 1933.

GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil*. Trad. de Roberto Machado de Almeida. São Paulo: Brasiliense, 1973.

GRIER, Douglas Audenreid. *Confederate Emigration to Brazil, 1865-1870*. The University of Michigan: 1968. (PHD Dissertation.)

GUILHERME, Olympio. *O Brasil e a era atômica*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1957.

GUIMARÃES, Argeu. *Bolívar e o Brasil*. Paris: Livre Libre, 1930.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*; uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

__________ (org.). *Argentina*: visões brasileiras. Brasília: Funag, 2000.

HAMILTON, Earl. *El florecimiento del capitalismo y otros ensayos de historia económica*. Madri: Instituto de Cultura Hispánica, 1966.

HEINSFELD, Adelar. *As ações geopolíticas do barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000. (Tese de Doutorado.)

HENNESSY, Alistair. *The frontier in Latin American history*. Londres: Edward Arnold, 1978.

HERRERA, Luis Alberto de. *La misión Ponsonby*. s.l.: s.ed., 1930.

HILL, Lawrence F. *Diplomatic relations between the United States and Brazil*. Durham: Duke University Press, 1932.

__________. *Diplomatic relations between the United States and Brazil*. Westport: Greenwood Press, 1970.

HILTON, Stanley E. Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929. *Journal of Latin American Studies*, *12* (2): 341-364, nov. 1960.

__________. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977a.

__________. *O Brasil e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977b.

__________. *A guerra secreta de Hitler no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

__________. *O ditador e o embaixador*. Rio de Janeiro: Record, 1987a.

__________. The overthrow of Getúlio Vargas in 1945: diplomatic intervention, defese of democracy, or political retribuition? *Hispanic American Review*, Duke University Press, *67*: 1-37, 1987b.

HIRST, Mônica. Transição democrática e política externa: a experiência do Brasil. In: MUÑOZ, H. e TULCHIN, J. S. *América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. p. 207-218.

__________. *O pragmatismo impossível*: política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: CPDOC, 1990. (Mimeografado.)

HOBSBAWM, Eric J. *A era dos impérios*: 1875-1914. 3ª ed. Trad. de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

HOFFMANN, Stanley H. *Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales*. Trad. de M. D. Lopes Martinez. Madri: Tecnos, 1963.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 2, v. 2, p. 9-67.

HUNTZINGER, Jacques. *Introduction aux relations internationales*. Paris: Seuil, 1987.

IANNI, Constantino. *Descolonização em marcha*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

IANNI, Octavio. *Diplomacia e imperialismo na América Latina*. São Paulo: Cebrap, 1973.

__________. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

IGLESIAS, Francisco. Vida política, 1848 a 1868. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1977. t. 3, v. 2, p. 9-112.

INSTITUTO Brasileiro de Relações Internacionais. Relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *3* (10): 127-134, 1960a.

__________. Visita do Presidente dos Estados Unidos da América. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro: *3* (10): 127-134, 1960b.

__________. Negociações financeiras do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro: *4* (15): 114, 1961.

__________. A posição do Brasil em Punta del Este – Discurso do Senador Afonso Arinos na Assembléia Geral das Nações Unidas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro: *5* (18): 370-375, 1962a.

__________. Diário dos acontecimentos mundiais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *5* (20): 764-766, 1962b.

__________. Visita do Presidente João Goulart aos Estados Unidos e ao México. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *5* (18): 330-334, 1962c.

__________. VIII Reunião do Consulado de Chanceleres Americanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *5* (17): 130-132, 1962d.

__________. Missão brasileira nos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *6* (21): 110-117, 1963.

Jaguaribe, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (MEC), 1958.

__________. *Reflexões sobre o Atlântico Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985a.

__________. Presente e futuro das relações Brasil–Estados Unidos. In: Hirst, M. *Brasil–Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985b. p. 75-82.

Jaguaribe, Hélio et alii. *La dependência político-económica de América Latina*. México: Siglo Veintiuno, 1971.

__________. *Leituras de política internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

Jorge, A. G. de Araújo. *Ensaios de história diplomática do Brasil no regime republicano*. Rio de Janeiro: Livraria Editora de Jacintho Silva, 1912.

Julien, Claude. *O império americano*. Trad. de Fernando Castro Ferro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

Kahler, Mary Ellis. *Relations between Brazil and the United States, 1815-1825*. The American University, 1968. (PHD Dissertation.)

Kennedy, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

Krippendorff, Ekkehart. *História das relações internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979.

Lacerda, Virgínia Côrtes de e Real, Regina Monteiro. *Rui Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1957.

Lacombe, Américo Jacobina. *Rio Branco y Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1955.

Lafeber, Walter. United States Depression and the Brazilian Revolution, 1893-1894. *Hispanic American Historical Review*, *40* (1): 107-118, 1970.

Lafer, Celso. *O estudo das relações internacionais*. Universidade de Brasília, Centro de Documentação Política e Relações Internacionais, s.d.

__________. *Paradoxos e possibilidades*: estudo sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

__________. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

__________. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Lafer, Celso e Peña, Felix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

Lafer, Horácio. *Discursos parlamentares*. Seleção e introdução de Celso Lafer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

Laino. Domingo. *Paraguai*: fronteiras e penetração brasileira. São Paulo: Global, 1979.

Lampréia, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira*: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999. p. 9-13.

Leite, Beatriz W. C. *O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

Leite, Cleantho. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *2* (6), p. 26-43, 1959.

Leite, Mauro Renault e Novelli Júnior. *Marechal Eurico Gaspar Dutra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

Leite, Sidney Ferreira. *O filme que não passou*: Estados Unidos e Brasil na política da boa vizinhança – a diplomacia através do cinema. Universidade de São Paulo, 1998. (Tese de Doutorado.)

Lessa, Antonio Carlos Moraes. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional-desenvolvimentismo*: estratégias de diversificação de parcerias (1974-1979). Universidade de Brasília, 1994. (Dissertação de Mestrado.)

__________. *A parceria bloqueada*: as relações entre França e Brasil, 1945-2000. Universidade de Brasília, 2000. (Tese de Doutorado.)

Leuchars, C. J. R. *Brazilian foreign policy and the great powers, 1912-1930*. University of Oxford, 1983. (PhD Dissertation.)

Lima, Alceu Amoroso. A posição do Brasil em Punta del Este. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *5* (18): 5-16, 1962.

Lima, Barbosa (Sobrinho). O Brasil e a encampação de concessionárias estrangeiras. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *4* (18): 244-262, 1962.

Lima, Maria Regina Soares de e Cheibub, Zairo Borges. *Relações internacionais e política externa brasileira*; debate inte-

lectual e produção acadêmica. Rio de Janeiro: Iuperj, 1983. (Mimeografado.)

LIMA, Oliveira. *América Latina e América inglesa*. Rio de Janeiro: Garnier, s.d.

___________. *História diplomática do Brasil*; o reconhecimento do Império. Rio de Janeiro: Garnier, 1901.

___________. *Pan-americanismo*; Monroe, Bolívar e Roosevelt. Brasília: Senado Federal, 1980.

LIMA, Rui Moreira. *Senta a pua!* Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

LINK, Arthur S. *La política de los Estados Unidos en América Latina – 1913-1916*. Trad. esp. de Fernando Rosenzweig. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1960.

LINK, Arthur S. e CATTON, William B. *História moderna dos Estados Unidos*. Trad. de W. Dutra, A. Cabral e F. de Castro Ferro. Rio de Janeiro: Zahar, 1965. 3 v.

LINO, Élida M. L. *A lei Aberdeen (1845) e suas repercussões no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1987. (Dissertação de Mestrado.)

LINS, Álvaro. *Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945. 2 v.

___________. *Rio Branco*. 2ª ed. São Paulo: Nacional, 1965.

LLADÓS, José M. e GUIMARÃES, Samuel P. (orgs.). *Perspectivas*: Brasil y Argentina. Buenos Aires: Cari, 1999.

LOBO, Hélio. *Antes da guerra*; a missão Saraiva ou os preliminares do conflito com o Paraguai. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1914.

___________. *O pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo: Nacional, 1939.

___________. *Rio Branco e o arbitramento com a Argentina*; a questão do Território de Palmas, também chamado das Missões. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

LOCKEY, Joseph Byrne. *Pan-americanism*: its beginnings. Nova York: Arno Press, 1970.

LOHBAUER, Christian. *Brasil–Alemanha*: fases de uma parceria (1964-1999). São Paulo: Edusp, 2000.

LOPES, Murilo Ribeiro. *Rui Barbosa e a Marinha*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1953.

LOWENTHAL, Abraham F. Política de Estados Unidos hacia América Latina: perspectivas "liberal", "radical" y burocrática". In: COTLER, J. e FAGEN, R. (org.). *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1974. p. 237-262.

LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil (1808 a 1930)*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1961.

___________. *A Amazônia para os negros americanos*; as origens de uma controvérsia internacional. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

LYRA, Heitor. *A diplomacia brasileira na Primeira República (1889-1930) e outros ensaios*. Nota biográfica de Hélio Antônio Scarabôtolo. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1992.

___________. *Minha vida diplomática*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 2 t.

MAGALHÃES, Bruno de Almeida. *O visconde de Abaeté*. São Paulo: Nacional, 1939.

MAGALHÃES, J. B. *A evolução militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

MAGALHÃES, Olyntho de. *Centenário do presidente Campos Salles*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1941.

MAGALHÃES JÚNIOR, R. *Três panfletários do Segundo Reinado*. São Paulo: Nacional, 1956.

MAGDOFF, Harry. *A era do imperialismo*: a economia da política exterior norte-americana. Trad. de Sílvia Freire de Andrade. Porto: Portucalense, 1972.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria*. São Paulo: UNESP, 1997.

MAIA, Jorge. *Um decênio de política externa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1942.

MAIRA, Luís. A crise de hegemonia internacional dos Estados Unidos e seu impacto para a América Latina. In: PLASTINO, C. A. e BOUZAS, R. *América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1984. v. 11, p. 51-106.

MALAN, Pedro Sampaio et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Econômico e Social/Instituto de Pesquisa, 1977.
MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. Trad. de Janaína Amado. São Paulo: Brasiliense, 1973.
MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. *Opinião pública e política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)*. Universidade de Brasília, 2000. (Tese de Doutorado.)
MARCHANT, Alexander. *Boundaries of the Latin American Republics*; an annotated list of documents, 1493-1943. Washington: Printing Office, 1944.
MARINHO, Ilmar Penna. Contribuição de Raul Fernandes. In: Brasil, MRE, *Raul Fernandes*. 1968. v. 2.
MARTINS, Carlos Estevan. *Brasil–Estados Unidos dos 60 aos 70*. São Paulo: Cebrap, 1972.
MARTINS, Hélio Leôncio. *História naval brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Marinha, Serviço de Documentação da Marinha, 1997. v. 5, t. I B.
MARTINS, Wilson. *História da inteligência brasileira*. São Paulo: Cultrix, 1977. 7 v.
MAURO, Fréderic. *História econômica mundial 1790-1970*. Trad. de Licoln Penna. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
MAY, Ernest R. Un casi inlustrativo del enfoque de la "política burocrática": las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina en el periodo 1942-1947. In: COTLER, J. e FAGEN, R. (comps.). *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974. p. 149-184.
MCCANN JR., Frank D. *The Brazilian-American alliance (1937-1945)*. Princeton: Princeton University Press, 1972.
MCGANN, Thomas. *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*. Trad. esp. de Germán O. R. Tjarks. Buenos Aires: Eudeba, 1960.
MECHAM, J. Lloyd. *The United States and Inter-American Security. 1889-1960*. Austin: University of Texas Press, 1961.
__________. *A survey of United States-Latin American relations*. Boston: Houghton Mifflin, 1965.

MEDEIROS, Fernando Sabóia de. *A liberdade de navegação do Amazonas*; relações entre o Império e os Estados Unidos da América. São Paulo: Nacional, 1938.
MELLO, Affonso de Toledo Bandeira de. *Política commercial do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Estatística, 1933.
MELLO, Arnaldo Vieira de. 1963. *Bolívar, o Brasil e os nossos vizinhos do Prata*. Rio de Janeiro: Olímpica Ed., 1963.
MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *Brasil versus Inglaterra nos trópicos amazônicos*: a questão do Rio Pirara (1829-1904). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. (Tese de Doutorado.)
MENDONÇA, Renato de. *História da política exterior do Brasil (1500-1825)*. México: IPGH, 1945.
__________. *Um diplomata na corte de Inglaterra*; o barão de Penedo e sua época. São Paulo: Nacional, 1942.
MENDONÇA. Salvador. *A situação internacional do Brasil*. Rio de Janeiro/Paris: Garnier, 1913.
MENEZES, A. J. Bezerra de. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner*; Brasil–Paraguai, 1955-1980. Campinas: Papirus, 1987.
MENSAGEM do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Congresso em 15 de março de 1960. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *10*: 103-109.
MENSAGEM do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *6*: 90-105, 1959.
MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
MERK, Frederick. *La doctrina Monroe y el expansionismo norteamericano, 1843-1849*. Trad. esp. de Eduardo Goligorsky. Buenos Aires: Paidós, 1968.
MILENKY, Edwards. *Argentina's foreign policies*. Boulder: Westview Press, 1978.
MILZA, Pierre. *Les relations internationales de 1871 à 1914*. 2ª ed. Paris: Armand Colin, 1968.
MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

MOITREL, Mônica Hartz Oliviera. Comissões de destaque – sinistros marítimos. In: BRASIL. *História naval brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Marinha – Serviço de Documentação da Marinha, 1997. v. 5, tomo I B, p. 229-255.
MONBEIG, Pierre. Os investimentos norte-americanos e a evolução econômica da América Latina. (Trad. de Olga Buarque de Lima.) *A defesa nacional*, Rio de Janeiro (534): 89-100, jan. 1959.
MONETA, Carlos Juan. La política exterior del Brasil. In: PUIG, Juan Carlos et alii. *De la dependencia a la liberación*; política exterior de América Latina. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1973. p. 55-185.
MONTEIRO, Hamilton de Mattos. *Brasil Império*. São Paulo: Ática, 1986.
MOREIRA, Earle D. M. *Espanha e Brasil*; problemas de relacionamento (1822-1834). Porto Alegre: PUC, 1976. (Dissertação de Livre Docência.)
MOREL, Edmar. *O golpe começou em Washington*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*; a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
__________. *Brazilian foreign relations 1939-1950*. Londres: University College London, 1982. (Tese de PHD.)
__________. As razões do alinhamento: a política externa brasileira no após-guerra (1945-1950). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *27* (109-110): 37-50, 1985.
__________. *Tio Sam chega ao Brasil*: a penetração cultural americana. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
__________. *O alinhamento sem recompensa*: a política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990. (Mimeografado.)
__________. *Sucessos e ilusões*; relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
MUNHOZ, Dércio Garcia. As perspectivas da América Latina na nova economia mundial. *Relações Internacionais*, Brasília, *2*: 71-82, 1978.
MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph S. (orgs.). *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

NABUCO, Joaquim, *Discursos e conferências*. Rio de Janeiro: Benjamim Aguila, s.d.
__________. *A intervenção estrangeira durante a revolta*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.
__________. *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1975.
NAPOLEÃO, Aluízio. *Rio Branco e as relações entre o Brasil e os Estados Unidos*. Rio de Janeiro: MRE, 1947.
NICHOLAS, H. G. *The United States and Britain*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
NIVEAU, Maurice. *História dos fatos econômicos contemporâneos*. Trad. de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.
NOGUEIRA, Octaciano (org.). *Obra política de José Bonifácio*. Brasília: Senado Federal, 1973. 2 v.
ODÁLIA, Nilo. O Brasil nas relações internacionais: 1945-1964. In: DIAS, Manuel N. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1968.
OLIVEIRA, José Manoel Cardoso. *Actos diplomáticos do Brasil*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1912. 2 v.
OLIVEIRA, Antonio Camilo de. Raul Fernandes, diplomata. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Raul Fernandes*. 1968.
OLIVEIRA, José Manoel Cardoso (coord.). *Actos diplomáticos do Brasil*. Rio de Janeiro: Tip. Jornal do Comércio, 1912. v. 2 (1871-1912).
OLIVEIRA, Yves de. *Otávio Mangabeira*. Rio de Janeiro: Saga, 1971.
PACKENHAM, Robert A. The changing political discourse in Brazil, 1964-1985. In: SELCHER, Wayne A. *Political liberalization in Brazil*. Boulder: Westview Press, 1986.
PALM, Paulo Roberto. *A abertura do Rio Amazonas à navegação internacional e o Parlamento brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. (Dissertação de Mestrado.)
PANTALEÃO, Olga. Mediação inglesa. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Difusão Européia, 1965. t. 2, v. 1.
PARANHOS, José Maria da Silva. *Cartas ao amigo ausente*. Rio de Janeiro: MRE, 1953.
PARKER, Phyllis R. *1964*: o papel dos Estados Unidos no golpe de Estado em 31 de março. 2ª ed. Trad. de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

PASSOS, Gabriel de Rezende. *Estudos sobre o acordo de Roboré*. São Paulo: Fulgor, 1960.
PAULA, Elizabeth Guerra de. *Reações diplomáticas às mudanças políticas no Brasil (1930-1934)*. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. (Dissertação de Mestrado.)
PAYNE, Anthony. *The international crisis in the Caribbean*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984.
PEÑALBA, José Alfredo Fornos. *The fourth ally: Great Britain and the war of the Triple Alliance*. University of California, 1979. (PhD Dissertation.)
PENNA FILHO, Pio. *Do pragmatismo consciente à parceria estratégica*: as relações entre Brasil e África do Sul (1918-2000). Universidade de Brasília, 2001. (Tese de Doutorado.)
PÉPIN, Eugène. *Le panaméricanisme*. Paris: Armand Colin, 1938.
PEREIRA, Manoel Martins. *Políticas migratórias entre Brasil e Japão*; do subsídio (1926) ao sistema de quotas (1934). Brasília: Universidade de Brasília, 1988. (Dissertação de Mestrado.)
PEREYRA, Carlos. *El mito de Monroe*. Buenos Aires: El Buho, 1959.
__________. *Francisco Solano López y la guerra del Paraguay*. Madri: Ed. América, 1919.
PERKINS, Dexter. *A history of the Monroe Doctrine*. Boston: Little, Brown and Company, 1963.
__________. *Historia de la Doctrina Monroe*. Trad. de Luiz Echávarri. Buenos Aires: Eudeba, 1964a.
__________. *The United States and Latin America*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1964b.
PESSOA, Epitácio. *Pela verdade*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1925.
PINHO NETO, Demóstenes Madureira de. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campos, 1989. p. 151-169.
PINHO, Wanderley. *Cotegipe e seu tempo*. São Paulo: Nacional, 1937.
PINSKY, Jaime. O Brasil nas relações internacionais: 1930-1945. In: DIAS, Manuel N. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1968.
PINTO, Antônio Pereira. *Apontamentos para o direito internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. 4 v.

PLASTINO, Carlos Alberto e BOUZAS, Roberto (org.). *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 105-143.
POMER, León. *Os conflitos da Bacia do Prata*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
__________. *A guerra do Paraguai*; a grande tragédia rioplatense. São Paulo: Global, 1981.
PORTELLA, Eduardo. *Política externa e povo livre*. São Paulo: Fulgor, 1963.
PORTILLO, Julio. *Venezuela–Brasil*; relaciones diplomáticas (1842-1982). Caracas: Ed. Artes, 1983.
PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 10ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.
PRADO, Eduardo. *Fastos da ditadura militar no Brasil*. São Paulo: Magalhães, 1923.
__________. *A ilusão americana*. São Paulo: Brasiliense, 1961.
PROENÇA JR., Domínio e DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil*; uma análise crítica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
QUADROS Jânio. A nova política externa brasileira. Trad. de José Carlos Fonseca Júnior. *Relações Internacionais*, Brasília, *3*: 73-77, 1978.
QUELL, H. Sanchez. *Política internacional del Paraguai (1811-1870)*. Asunción: Imprenta Nacional, 1935.
__________. *La diplomacia paraguàia de Mayo a Cerro-Corá*. Buenos Airés: Kraft, 1957.
QUESADA, Vicente G. *Historia diplomática latinoamericana*; II. La política del Brasil con las repúblicas del Rio de la Plata; III. La política imperialista del Brasil y las cuestiones de límites de las repúblicas sudamericanas. Buenos Aires, 1919 e 1920.
RAMIREZ, Ezekiel Stanley. *As relações entre a Áustria e o Brasil (1815-1889)*. São Paulo: Nacional, 1968.
RAMOS, R. Antônio. *La política del Brasil en el Paraguai* (bajo la dictadura de Francia). Buenos Aires: Ayacucho, 1944.
RAPOPORT, Mario (org.). *Argentina y Brasil en el Mercosur*: políticas comunes y alianzas regionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-Americano, 1995.
REBELO, Manuel dos A. da S. *Relações entre Angola e Brasil (1808-1830)*. Lisboa: Agência Geral de Ultramar, 1970.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Gobbi Setti. *A diplomacia marginal*; vinculações políticas entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai (1893-1904). Passo Fundo: UPF Ed. 1999.
RECONDO, Gregorio (org.). *Mercosur*: una historia común para la integración. Buenos Aires: Cari, 2000. 2 v.
REGO, A. da Silva. *Relações luso-brasileiras (1822-1953)*. Lisboa: Panorama, 1966.
REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a cobiça internacional*. Rio de Janeiro: Edinova, 1965.
RELATÓRIO sobre a Aliança para o Progresso apresentado à OEA pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro (24): 634-650, dez. 1963.
RENOUVIN, Pierre (org.). *Histoire des relations internationales*. Paris: Hachette, 1963-1965. 8 v.
__________ (dir.). *Historia de las relaciones internacionales*. Trad. esp. de Justo Fernandez Bujan e Isabel Gil de Ramales. Madri: Aguilar, 1969. t. 2, v. 1.
RENOUVIN, P. e DUROSELLE, J. B. *Introdução à história das relações internacionais*. Trad. de Hélio de Souza. São Paulo: Difusão Européia, 1967.
REYNOLDS, P. A. *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Trad. esp. de Francisco Condomines. Madri: Tecnos, 1977.
RIBEIRO, Duarte da Ponte. *As relações do Brasil com as Repúblicas do Rio da Prata, de 1829 a 1843*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1936.
RICARDO, Cassiano. *O Tratado de Petrópolis*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1954. 2 v.
RICUPERO, Rubens. Um personagem da República. In: RICUPERO, R. e ARAÚJO, J. H. P. (com a colaboração de JOPPERT, R.). *José Maria da Silva Paranhos*, barão do Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
RIO BRANCO, Barão do. *Obras completas do barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores (VIII – Estudos Históricos; IX – Discursos), 1948.
RIO BRANCO. *Brasil e Estados Unidos da América* – um artigo de Rio Branco. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.

RIVAS, Raimundo. *Historia diplomática de Colombia (1810-1834)*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1961.
ROBLEDO, Antonio Gomez. *Idea y experiencia de América*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África*: outro horizonte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
__________. *Conciliação e reforma no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
__________. *Interesse nacional de política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
__________. *O parlamento e a evolução nacional*; introdução histórica (1826-1840). Brasília: Senado Federal, 1972.
__________. *Independência*; revolução e contra-revolução. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. 5 v.
__________. *O Conselho de Estado*; o quinto poder? Brasília: Senado Federal, 1978.
RODRIGUES, Lêda Boechat (org.). *Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.
ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine*; introduction à l'Extrême Occident. Paris: Seuil, 1987.
ROUT JUNIOR, Leslie B. *Politics of the Chaco Peace Conference (1935-1939)*. Austin: University of Texas Press, 1970.
RUSSEL, Roberto (org.). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editora Latinoamericano, 1992.
SALCEDO-BASTARDO, J. L. *Visão e revisão de Bolívar*. Rio de Janeiro: Agir, 1976.
SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África*: a dimensão atlântica da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
__________ (org.). *Relações internacionais contemporâneas*; da construção do mundo liberal à globalização, de 1815 a nossos dias. Brasília: Paralelo 15, 1997.
__________ (org.). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*: solidariedade e ação política. Brasília: IBRI, 2001.
SARDENBERG, Ronaldo M. *Estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

__________. A política externa do Brasil nas duas últimas décadas. In: *Curso de introdução às relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. v. 6, p. 63-80.
SAUER, Elmar Luiz. *A disputa pela sub-hegemonia regional (1942-45)*: o Brasil perante a neutralidade Argentina na guerra. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1993. (Dissertação de Mestrado.)
SCENNA, Miguel Ángel. *Argentina–Brasil*; cuatro siglos de rivalidad. Buenos Aires: La Bastilla, 1975.
SCHNEIDER, Luis. *A guerra da Tríplice Aliança contra o governo da República do Paraguai*. São Paulo: Cultura, 1945.
SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo, um auto-retrato*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos (1930-1942)*. São Paulo: Nacional, 1985.
SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy, 1956-1972*. Gainesville: The University of Florida Press, 1974.
__________. *Brazil's multilateral relations between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press, 1978.
SENSABAUGH, Leon F. A questão do truste do café e as relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América no período 1912-1913. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Estudos americanos de história do Brasil*. 1967. p. 185-208.
SIBECK, Gary Page. *Brazil's independent foreign policy*. University of Southern California, 1971. (PhD Dissertation.)
SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK*: Operação Pan-Americana. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992.
SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
SILVA, Hélio. *1944: o Brasil na guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
SILVEIRA, Antônio F. Azeredo da. *Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: MRE, 1966.
__________. A política externa e a ação do Itamaraty. In: BRASIL, Câmara dos Deputados. *Valores e rumos do mundo ocidental*; painel de assuntos internacionais. Brasília, 1978. p. 493-499.

SILVEIRA, Helder Gordim da. *Joaquim Nabuco e Oliveira Lima*: faces de um paradigma ideológico da americanização nas relações internacionais do Brasil. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000. (Tese de Doutorado.)
SINGER, Paul. O Brasil no contexto do capitalismo internacional – 1889-1930. In: FAUSTO, Bóris (org.). *História geral da civilização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1977. t. 1, v. 1, p. 345-390.
SIVOLELLA, Cristina A. R. *Ação do Império sobre o Prata nos meados do século XIX e os tratados de 1851*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Dissertação de Mestrado.)
SKIDMORE, Thomas E. *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
__________. *Brasil*: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
SMITH, Joseph. United States diplomacy toward political revolt in Brazil, 1889-1930. *Inter-American Economic Affairs*, *2*: 3-21, Washington, 1983.
__________. *Unequal giants*; diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930. University of Pittsburgh Press, 1991.
SOARES, Álvaro Teixeira. *Petróleo – Roboré – La Paz*; dinâmica da negociação Brasil–Bolívia, de 1958. Rio de Janeiro: Alba, 1959.
SOARES, José Carlos de Macedo. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A. Pedone, 1927.
SOARES, Teixeira. *Diplomacia do Império no Rio da Prata, até 1865*. Rio de Janeiro: Brand, 1955.
__________. *O drama da Tríplice Aliança (1865-1876)*. Rio de Janeiro: Brand, 1956.
__________. *O Gigante e o Rio*; ação de Mauá no Uruguai e Argentina (1851-1878). Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1957.
__________. *Um grande desafio diplomático no século passado*; navegação e limites na Amazônia. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1971.
__________. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.
__________. *História da formação das fronteiras do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Conquista, 1975.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

SOUZA, José Antônio Soares de. *A vida do visconde do Uruguai (1807-1866)*. São Paulo: Nacional, 1944.

__________. *Um diplomata do Império*: barão da Ponte Ribeiro. São Paulo: Nacional, 1952.

__________. *Honório Hermeto no Rio da Prata*. São Paulo: Nacional, 1959.

__________. *A missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852)*. Rio de Janeiro: MRE, 1966-1968. 3 v.

STANLEY, J. e STEIN, Barbara H. *The colonial heritage of Latin America*. Nova York: Oxford University Press, 1970.

STEPAN, Alfred C. *Os militares da política*. Trad. de Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

__________. *Os militares*: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STOLS, Eddy. Les investissements belges au Brésil (1880-1914). In: *L'histoire quantitative du Brésil de 1800 a 1930*. Paris: Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1973. p. 259-266. (*Colloques Internationaux du C.N.R.S.*, nº 543.)

__________. O Brasil se defende da Europa: suas relações com a Bélgica (1830-1914). *Boletin de Estudios Latino-americanos y del Caribe*, Amsterdam, 18: 57-73, jun. 1975.

__________. Les belges au Mato Grosso et en Amazonie ou la récidive de l'aventure congolaise (1895-1910). In: DUMOULIN, Michel e STOLS, Eddy (orgs.). *La Belgique et l'étranger aux XIXe et XXe siècles*. Louvain-la-Neuve: 1987. p. 77-112.

STORRS, Keith Larry. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964*. Cornell University, 1973. (Tese de PHD.)

STUART, Ana Maria. *O bloqueio da Venezuela em 1902*: suas implicações nas relações internacionais da época, com especial atenção às posições do Brasil e da Argentina. Universidade de São Paulo, 1989. (Dissertação de Mestrado.)

STUART, Graham H. *Latin America and United States*. Nova York: Appleton: Century-Crafts, 1966.

TÁVORA, Juarez. *Átomos para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.

THOMPSON, George. *A Guerra do Paraguai*. Rio de Janeiro: Conquista, s.d.

THOMSON, D. *Pequena história do mundo contemporâneo 1914-1961*. Trad. de J. C. Teixeira da Rocha. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TOCANTINS, Leandro. *Formação histórica do Acre*. Rio de Janeiro: Conquista, 1961. 3 v.

TORRES, José Camilo de Oliveira. *A democracia coroada*; teoria política do Império do Brasil. Petrópolis: Vozes, 1964.

__________. *Os construtores do Império*; idéias e lutas do partido conservador brasileiro. São Paulo: Nacional, 1968.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira de direito internacional público*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.

__________. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

TRONCA, Ítalo. O exército e a industrialização: entre as armas e Volta Redonda. In: FAUSTO, Bóris (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1981. t. 3, v. 3, p. 337-360.

TULCHIN, Joseph S. *La Argentina y los Estados Unidos*; historia de una desconfianza. Buenos Aires: Planeta, 1990.

TURNER, Frederick Jackson. *The frontier in American history*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1963.

TURNER, Jerry Michael. *Les Brésiliens*; the impact of former Brazilian slaves upon Dahomey. 1975. (PHD Dissertation.)

TYSON, Brady B. Brazil. In: DAVIS, H. E. e WILSON, L. C. (orgs.). *Latin American Foreign Policies*; an analysis. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975. p. 221-258.

UNITED States Government Printing Office. *Inaugural addresses of the Presidents of the United States*. 1961.

VALLA, Victor. *A penetração norte-americana na economia brasileira (1900-1930)*. São José dos Campos: ITA, 1972. (Tese de Doutorado.)

__________. Subsídios para uma melhor compreensão da entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial. *Estudos Históricos*, Marília, 15: 29-46, 1976.

VALLADÃO, Alfredo. *Brasil e Chile na época do Império*; amizade sem exemplo. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História da Independência do Brasil*. Brasília: INL, 1972.
VASCONCELLOS, Mario de. *Motivos de história diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.
VERGUEIRO, Nicolau Pereira de Campos. *História da fábrica de Ipanema e defesa perante o Senado*. Brasília: Senado Federal, 1979.
VIANA, Hélio. *História das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Laemmert, s.d.
__________. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, s.d.
VIANA FILHO, Luiz. *A vida do barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.
__________. *A vida de Joaquim Nabuco*. São Paulo: Martins, 1973.
VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 123-150.
__________. Política econômica externa e industrialização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 105-122.
VICTOR, Mário. *A batalha do petróleo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil–Argentina*: o primeiro ensaio (1958-1962). Brasília: Universidade de Brasília, 2001. (Dissertação de Mestrado.)
VIGEVANI, Tullo. *A Segunda Guerra Mundial*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 1986.
__________. *O contencioso Brasil–Estados Unidos da informática*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.
VILAR, Pierre. *Crecimiento y desarrollo*. Barcelona: Ariel, 1964.
VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. A diplomacia brasileira e a Revolução Mexicana, 1913-1915. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, *327*: 19-81, 1980.
__________. Domício da Gama e a questão do truste do café (1912-1913). *Revista do IFCS*, *1* (1): 55-59, 1981.
__________. *O Brasil e a Primeira Guerra Mundial*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1984. (Tese de Doutorado.)

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Segunda Guerra Mundial*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1988.
__________. *Relações internacionais e desenvolvimento* – O nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964. Petrópolis: Vozes, 1995.
__________. *A política externa do regime militar brasileiro (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998.
WALTERS, F. P. *Historia de la Sociedad de Naciones*. Trad. esp. de Frederico Fernandez de Castillejo. Madrid: Tecnos, 1971.
WATSON, Adam. *The evolution of international society*. Londres: Routledge, 1992.
WEISS, Michael. A Comissão Mista Brasil–Estados Unidos e o mito da "relação especial". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, *29* (115-116): 57-82, 1986.
WHITAKER, Arthur Preston. *Estados Unidos y la independencia de América Latina (1800-1830)*. Trad. esp. de Floreal Mazía. Buenos Aires: Eudeba, 1964.
__________. *Os Estados Unidos e a independência da América Latina (1800-1830)*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1966.
WILLIAMS, Donn Alan. *Brazil and French Guiana*; the fourhundred year struggle for Amapa. Texas Christian University, 1975. (PHD Dissertation.)
WILLIAMS, William Appleman (ed.). *The shaping of American diplomacy*; readings and documents in American foreign relations 1750-1955. Chicago: Rand McNally, 1960.
WIRTH, John D. *A política do desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
WOOD, Bryce. *The making of the Good Neighbor Policy*. Nova York: Norton, 1967.
WRIGHT, Antonia Fernanda P. Almeida. *Desafio americano à preponderância britânica no Brasil*: 1808-1850. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura/Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1972.
ZOROBIBE, Charles. *Les politiques étrangères des grandes puissances*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.
ZUBIETA, Pedro A. *Apuntaciones sobre las primeras missiones diplomáticas de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924.